

Conferenza Internazionale

Relatori: Mario Panizza, Università degli Studi di Roma Tre | Elisabetta Pallottino, Università degli Studi di Roma Tre | Franca Biondelli, Sottosegretario al Lavoro | Rita Visini, Assessore alle Politiche Sociali e Sport, Regione Lazio | Marcello Balbo, Università IUAV di Venezia | Rinus Penninx, University of Amsterdam | Luca Pacini, Dipartimento Welfare, Immigrazione e Scuola, ANCI | Daniela Hondrea, Associazione Spirit Romanesc | Hassan Samid, Associazione Giovani Musulmani di Ferrara | Khalid Chaouki, Deputato Parlamentare | Antonella Sarlo, Università Mediterranea di Reggio Calabria | Salvatore Mafrici, Sindaco di Condofuri (RC) | Marinella Ricceri, Sindaci di Riano (RM) | Paolo Perenzin, Sindaco di Feltre (BL) | Giovanni Pelosio, Assessore alle Politiche Sociali di Feltre (BL) | Frank Moulaert, Katholieke Universiteit Leuven | Marco Cremaschi, Università degli Studi di Roma Tre

















Conferenza internazionale realizzata nell'ambito del Programma di Ricerca di Interesse Nazionale (Prin) "Piccoli comuni e coesione sociale. Politiche e pratiche urbane per l'inlcusione sociale e spaziale degli immigrati".

L'evento è stato inserito dalla DGCS nel caledario delle iniziative rilevanti per il Semestre italiano di Presidenza UE.

www.unescochair-iuav.it

Marcello Balbo Marco Cremaschi Carlotta Fioretti Giovanna Marconi Comitato tecnico scientifico della conferenza

> Flavia Albanese Giulia Cugini Debora Iacoangeli Redazione e impaginazione

Progetto grafico a cura di Nicola Vazzoler

Si ringraziano per la collaborazione gli studenti della Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi Roma Tre che hanno partecipato alla conferenza.



Immagine di copertina: *Mercato settimanale di Camposampiero (PD)*, foto di Giovanna Marconi

RICERCATORI COINVOLTI

Università IUAV di Venezia - Unità capofila Marcello Balbo Giovanna Marconi Stefania Tonin Adriano Cancellieri Elena Ostanel

Milano Bicocca - Unità partner Serena Vicari Haddock Michela Semprebon Roberta Marzorati Paola Bonizzoni

Roma Tre - Unità Partner Marco Cremaschi Carlotta Fioretti Sandra Annunziata Davide Leone Francesco Careri Silvia Lucciarini

Università degli Studi di Ferrara - Unità partner Giuseppe Scandurra Caterina Satta Ferdinando Fava

Università Politecnica delle Marche - Unità partner Eros Moretti Barbara Zagaglia Elvio Mattioli Gabriele Morettini Eralba Cela Giulia Bettin

Università degli Studi Mediterranea - Unità partner Flavia Martinelli Antonella Sarlo Maurizio Imperio

INDICE

Sintesi	5
Prima sessione	
Saluti di apertura	7
Mario Panizza, Elisabetta Pallottino	
Introduzione alla prima sessione	8
Franca Biondelli	
L'insediamento degli immigrati nei piccoli comuni: difficoltà e opportunità	9
Rita Visini	
Piccoli comuni e immigrazione: il quadro di riferimento	12
Marcello Balbo	
European Cities and their Migrant Integration Policies. Uno sguardo all'Europa	14
Rinus Penninx	2.4
L'importanza del tema in Italia	34
Luca Pacini	
Vivere nei piccoli comuni: scelta o necessità - Uno sguardo su Pomezia	20
Daniela Hondrea	30
- Uno squardo su Ferrara	20
Hassan Samid	
Seconda sessione	
Introduzione alla seconda sessione	42
Khalid Chaouki	
I risultati della ricerca PRIN.	
'Società delle diversità' nei piccoli comuni: risultati in progress della ricerca PRIN	44
Antonella Sarlo	
La realtà dei Comuni scelti per i progetti pilota	4.0
- Comune di Condofuri	49
Salvatore Mafrici - Comune di Riano	Ε.Ο.
	50
- Comune di Feltre	Г1
Paolo Perenzin, Giovanni Pelosio	51
Riposizionare la governance urbana: itinerari e innovazione dei nuovi gruppi sociali	E.3
Frank Moulaert	33
Dibattito conclusivo	56
DIDUCTIO COTTOIN DIVO	

Sintesi

Il 10 dicembre 2014, presso l'Aula Magna della Facoltà di Architettura dell'Università di Roma Tre si è tenuta la conferenza che ha avuto come tema principale lo sviluppo del PRIN (Programma di Ricerca di Interesse Nazionale) "Piccoli Comuni e Coesione Sociale: Politiche e Pratiche Urbane per l'Inclusione Sociale e Spaziale degli Immigrati" che vede interessate le Unità di Ricerca dell'Università degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria, dell'Università di Roma Tre, dell'Istituto IUAV di Venezia, dell'Università degli Studi di Milano Bicocca, dell'Università degli Studi di Ferrara e dell'Università Politecnica delle Marche, con l'obiettivo, attraverso l'analisi contestuale delle aree prese in esame, di fornire strumenti operativi per una governance innovativa che sappia rispondere alla crescente presenza di residenti stranieri nei comuni di piccola dimensione, offrendo l'opportunità di consolidare le capacità di coesione sociale e spaziale che la "società delle diversità" richiede.

L'attenzione del progetto si rivolge in particolare alle politiche pubbliche messe in campo per promuovere l'inclusione, alle pratiche promosse dagli attori non pubblici e all'impatto della crisi sulle forme di inclusione sociale e spaziale degli immigrati nei piccoli comuni.

La conferenza si è aperta con i saluti del Rettore dell'Università di Roma Tre, Mario Panizza, che ha sottolineato come quello dell'immigrazione sia un tema molto sentito all'interno dell'Ateneo capitolino e della Professoressa Elisabetta Pallottino, direttrice del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Roma Tre, che ha posto l'attenzione sull'importanza della ricerca che si sta svolgendo, anche a supporto della "Terza Missione".

Ha proseguito il Sottosegretario al Lavoro, Franca Biondelli, che ha messo in evidenza come negli ultimi anni si sia assistito ad una recrudescenza di atteggiamenti xenofobi che rendono il percorso dell'inclusione sociale degli immigrati particolarmente difficoltoso, ma allo stesso tempo anche come quello dell'immigrazione sia ormai un fenomeno strutturale in Italia. L'obiettivo principale è, dunque, quello di promuovere il diffondersi di buone pratiche rivolte all'inclusione sociale e sebbene le politiche sociali abbiano un costo, è necessario porre attenzione al guadagno immateriale che esse producono.

Alle parole del sottosegretario al Lavoro seguono quelle di Rita Visini, assessore alle politiche sociali e sport della Regione Lazio che, ricollegandosi all'intervento precedente, spiega quanto il governo dei flussi migratori rappresenti un tema cruciale all'interno dei piccoli comuni. A causa della complessità dei tempi istituzionali in campo legislativo, viene posta l'attenzione sull'importanza dell'associazione sovracomunale, in maniera specifica sui Piani di Zona, una programmazione unica con un budget unico, che permettono una convenienza in termini economici, ma anche in termini di efficacia ed efficienza dei servizi erogati.

Marcello Balbo, professore dell'Università di Venezia e coordinatore del progetto PRIN, prosegue illustrando il quadro di riferimento della ricerca e spiegando come la scelta localizzativa degli stranieri nei piccoli comuni sia dettata perlopiù dalla questione abitativa. La necessità che si presenta è, dunque, vedere come si concretizza il diritto alla città nelle piccole realtà in cui si rivela una ipervisibilità della multiculturalità.

La conferenza prosegue con la presentazione del professore della *University of Amsterdam*, Rinus Penninx, che mostra i caratteri dell'immigrazione a livello Europeo. Lo studio analitico KING (Knowledge for Integration Governance Project), di cui vengono spiegati i presupporti teorici, mira ad espletare i caratteri di una policy rivolta al fenomeno migratorio all'interno delle tre sfere d'azione principali: la dimensione legale-politica, quella socio-economica e quella religioso-culturale. Prosegue chiarendo l'importanza della *multi-level governance*, in cui i diversi livelli territoriali devono intervenire e coordinarsi per un'azione più concreta e coerente, al contrario di come spesso accade nella realtà. L'in

terculturalità deve necessariamente essere interpretata come elemento di forza e non di debolezza e deve essere posta alla base di un pensiero strategico insieme ai concetti di diversità e partecipazione. Dopo "uno squardo all'Europa" si torna a parlare del contesto italiano con Luca Pacini, responsabile dell'Area Welfare, Immigrazione e Scuola dell'ANCI, che si rivolge all'importanza del tema in Italia, entrando nel vivo dell'analisi del termine di "piccolo comune", che va oltre la classificazione del territorio con meno di 5.000 abitanti, mostrando complessità sia sociali che territoriali ben più ampie. Una particolare menzione è riservata allo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), che dal 2002 è entrato nella Legge Nazionale; si tratta di proqetti di accoglienza gestiti dal Ministero degli Interni, dai Comuni che partecipano al bando, e dalle Cooperative. Lavorare per il progetto SPRAR significa lavorare per sistemi e questo comporta un investimento a lungo termine che supera la logica del singolo mandato.

A portare un esempio concreto della vita degli stranieri nelle realtà minori sono Daniela Hondrea, dell'Associazione Spirit Romanesc e Hassan Samid, dell'Associazione giovani musulmani di Ferrara, che pongono l'accento sull'importanza del lavoro svolto dalle Associazioni nel costruire un percorso di partecipazione alla vita sociale. Samid, inoltre, sottolinea l'importanza del bisogno di fornire gli strumenti necessari per parlare tutti insieme dei problemi condivisi, comuni a tutti cittadini, e non di aiutare "gli immigrati a fare meglio gli immigrati".

La seconda sessione prosegue con l'intervento di Antonella Sarlo, responsabile dell'Unità di Ricerca PRIN dell'Università di Reggio Calabria, che mostra i "Risultati *in progress*" della ricerca. Ripercorrendo in maniera puntuale le diverse fasi del progetto, dalla definizione del metodo, all'analisi delle dinamiche territoriali, ai temi emergenti, sono stati presentati i casi studio scelti per i Progetti Pilota, che sperimenteranno forme di co-progettazione con gli attori locali, attraverso tavoli di concertazione che interesseranno: i sindaci e i funzionari, le associazioni del terzo settore e gli immigrati. Questo lavoro porterà all'elaborazione di un *concept* di progetto, in coerenza con le linee di finanziamento del periodo 2014-2020.

È poi intervenuto il deputato Khalid Chouki, che

ha incentrato il suo discorso sulla necessità di fare dell'inclusione sociale un carattere strutturale della realtà italiana, in quanto si continua a parlare di emergenza, ma di fatto di emergenza non si tratta più. È mancata finora una politica nazionale in tema di immigrazione, che sapesse recepire la diversità come elemento costituente delle politiche pubbliche.

Le realtà dei Comuni scelti per i progetti pilota sono state quindi raccontate dagli stessi sindaci: per Condofuri, in provincia di Regio Calabria, il sindaco Salvatore Mafrici ha evidenziato la complessità territoriale e sociale, legata anche alla realtà dell'illegalità; per Feltre, in provincia di Belluno, il sindaco Paolo Perenzin, accompagnato dall'Assessore alle politiche Sociali Giovanni Pelosio, ha spiegato come la situazione sia profondamente mutata negli ultimi dieci anni; e per Riano, in provincia di Roma, il sindaco Marinella Ricceri, ha chiarito la naturalezza con cui il fenomeno è stato affrontato nel suo comune senza alcun tipo di frizione, portando l'esempio del consigliere romeno all'interno della sua giunta.

Si prosegue con l'intervento di Frank Moulert, professore della *Katholieke Universiteit Leuven*, che affronta il tema dell'immigrazione come fonte di innovazione per le *governance* locali. L'innovazione sociale deve muovere da nuovi tipi di relazione che abbandonano la visione centralista dello Stato a favore di un rafforzamento delle capacità socio-politiche da parte di ogni cittadino e dell'accesso alle risorse delle comunità urbane.

Mario Panizza¹, Elisabetta Pallottino² **Saluti di apertura**

La conferenza si apre con i saluti del Rettore Mario Panizza che sottolinea quanto quello dell'immigrazione sia un tema molto sentito dall'intero ateneo. Il suddetto ateneo, infatti, anche in funzione della sua composizione spaziale e della sua collocazione all'interno dell'area metropolitana romana, si mostra particolarmente sensibile ai diversi temi del disagio sociale: al contrario delle città-studio confinate in ampi spazi specificatamente dedicati alle attività universitarie, come ad esempio la Sapienza, Roma Tre si annette al tessuto urbano in maniera diffusa e dilatata; inoltre molte delle realtà che ospitano le varie facoltà sono direttamente interessate da fenomeni di disagio, come la vasta zona di Valco San Paolo che, sebbene interessata da una progressiva rigenerazione, presenta ancora episodi di occupazione e di abusivismo, nonché diversi campi nomadi.

L'ateneo manifesta il diretto coinvolgimento a tali questioni anche attraverso le conferenze proposte, occasioni in cui si è nuovamente discusso il tema della terza missione delle università, acceso dibattito presente da oltre vent'anni ma che non si è tuttora concluso con una formalizzazione concreta: in tali occasioni si è individuata proprio la questione immigrazione come uno dei temi cardini della terza missione. Alcuni dipartimenti, inoltre, hanno risposto in maniera concreta come, ad esempio, il dipartimento di Giurisprudenza tramite la costituzione delle cosiddette "cliniche legali": gli studenti dei corsi magistrali forniscono un servizio di assistenza ai soggetti deboli presenti sul territorio che sta riscuotendo molto interesse sia da parte degli allievi che da parte dei soggetti direttamente coinvolti.

La Prof.ssa Elisabetta Pallottino rinnova il proprio benvenuto sottolineando l'importanza del tema trattato nella conferenza e del lavoro di ricerca pluriennale in corso di svolgimento. Tale ricerca, anticipa Pallottino, dopo una prima fase di analisi dello stato di fatto è proceduta con l'individuazione di tre casi studio che saranno poi oggetto di relative proposte. La declinazione nei diversi casi studio

manifesta la differenziata necessità di governo del fenomeno dell'immigrazione: a Nord troviamo la città diffusa veneta, al centro la regione Lazio e la sua realtà metropolitana ed infine a Sud le zone ad economia debole come il caso della Calabria.

Uno dei temi connessi alla questione, sottolinea Pallottino, è il ruolo dei trasporti nella localizzazione degli stessi immigrati, questione che l'amministrazione della regione Lazio in particolare dovrà necessariamente affrontare per collegare al meglio la cintura di piccoli comuni della provincia di Roma alla capitale. Un'altra prospettiva particolarmente rilevante è, inoltre, la possibilità di creare una connessione, nei comuni interessati dal fenomeno migratorio, con quelle che saranno poi le ricadute spaziali in queste stesse realtà: sarebbe interessante, nel campo del recupero dei centri storici, intervenire anche in termini di recupero dell'edilizia tradizionale che al momento si vede interessata, con molta probabilità, da un recupero di tipo spontaneo.

¹ Rettore dell'Università degli Studi Roma Tre.

² Direttrice del Dipartimento di Architettura, Università degli Studi Roma Tre.

Franca Biondelli³

Introduzione alla prima sessione4

Immigrati e inclusione sociale è la storia di un percorso caratterizzato da restrizioni, ostacoli e barriere. All'interno della società italiana, già da qualche anno ma soprattutto negli ultimi periodi si è assistito ad una recrudescenza di sentimenti xenofobi nei confronti degli stranieri, nonostante li appelli provenienti da più parti all'accoglienza nel rispetto dei diritti umani costituzionalmente sanciti e riconosciuti a livello europeo e nel rispetto della sicurezza e delle leggi dello Stato italiano. Tutto guesto in un Paese, l'Italia, dove l'immigrazione sempre di più si costituisce come fenomeno strutturale. Inserimento, integrazione, inclusione sono tre termini che disegnano un intero percorso: l'inserimento vissuto come primo passo dell'accoglienza all'interno delle singole comunità deve, poi, necessariamente evolvere verso il perseguimento di una vera integrazione, cioè non solo una "presenza" all'interno di una comunità ma una "presenza attiva", con l'obiettivo finale di una loro inclusione, cioè di un interscambio positivo e di reciproco riconoscimento di valori culturali di cui ciascuno è portatore. Certamente, possono cambiare gli strumenti e le strategie di perseguimento dell'objettivo finale, in quanto va tenuto conto dei vari contesti di luogo in cui esso è chiamato a realizzarsi. Quindi, è quanto mai utile e interessante il lavoro che è stato fatto, e si sta facendo, con riferimento alle realtà dei piccoli comuni, laddove si pensi che circa la metà degli stranieri in Italia risiede stabilmente in un comune sotto i 20mila abitanti. Così come mi preme sottolineare l'importanza e la necessità prevista nella terza fase del progetto di "promuovere lo scambio di buone pratiche" tra gli attori strategici dei piccoli comuni coinvolti. Tutto questo è molto importante perché credo che i processi di integrazione e, ancor più, di inclusione siano difficilmente realizzabili in modo spontaneo ma devono vedere in prima fila le istituzioni pubbliche affinché stimolino i cittadini a lasciarsi coinvolgere in progetti che li rendano protagonisti per costruire una comunità coesa all'interno della quale liberi individui siano disposti a

darsi reciproco sostegno per raggiungere obiettivi comuni. Oggi, non intendo limitarmi al "grazie" per il lavoro fin qui svolto ma anche e soprattutto vuole essere un augurio per il proseguimento del cammino iniziato, affinché il Paese dei mille campanili possa avere tante campane che insieme, in modo armonico, possano far sentire il senso dell'appartenenza ad un'unica Nazione.

³ Sottosegretario di Stato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁴ Testo a cura del relatore.

Rita Visini5

L'insediamento degli immigrati nei piccoli comuni: difficoltà e opportunità

L'Assessore Rita Visini sottolinea quanto il governo dei flussi migratori nei piccoli comuni sia attualmente un tema cruciale e come l'Italia sia ancora in ritardo rispetto ad esso. L'Assessore spiega. infatti, come negli ultimi dieci anni i mutamenti socio-culturali che hanno investito la realtà della regione Lazio stiano rovesciando in maniera rilevante gli stessi equilibri demografici regionali. La presenza di popolazione immigrata, in particolare nei piccoli comuni, rappresenta ormai un dato strutturale consolidato e significativo; il fenomeno interessa sempre più direttamente i comuni minori che gravitano attorno al sistema metropolitano romano ma in maniera sempre crescente anche le altre provincie del Lazio. La causa principale di questa tendenza, continua l'Assessore, si ravvisa, essenzialmente, nell'ampia disponibilità di patrimonio abitativo all'interno dei piccoli comuni rispetto alle grandi città, nonché nella maggiore accessibilità degli affitti disponibili; si tratta, generalmente, di seconde case nei vari comuni del litorale ma anche di immobili in molti piccoli centri storici progressivamente abbandonati nel corso del tempo. Questo processo in corso, se da un lato dà luogo ad un riuso del patrimonio esistente, dall'altro favorisce forme di marginalizzazione abitativa moltiplicando notevolmente i disagi della popolazione straniera che spesso si vede costretta ad una vita pendolare tra i luoghi dell'abitazione e quelli del lavoro. Ciononostante l'Assessore Visini ribadisce come le dinamiche d'inserimento all'interno della società e la vita stessa degli immigrati nelle piccole comunità siano per molti versi differenti rispetto ad una città metropolitana come Roma; riagganciandosi al precedente intervento del Sottosegretario Biondelli, sottolinea, infatti, la maggiore facilità di accesso ai servizi e alla vita amministrativa nei piccoli comuni rispetto alle grandi città.

D'altro canto, continua l'Assessore, la realtà dei flussi migratori in Italia presenta diverse sfaccettature e non sempre immigrazione ed integrazione sembrano procedere di pari passo: lo spirito di acco-

glienza della comunità locale non necessariamente si traduce, purtroppo, in partecipazione collettiva, in effettiva coesione sociale ed in una solida convivenza civile. Ouesto spesso non accade soprattutto nei casi in cui paura e pregiudizio prendono il sopravvento tramutandosi negli atteggiamenti ostili e discriminatori ancora presenti sul territorio italiano ma che, come l'Assessore tende a precisare, sono ormai in via di estinzione. Considerare le presenze straniere non come un ostacolo ma come un'occasione di sviluppo e crescita del Paese, sia dal punto di vista culturale e sociale che dal punto di vista economico, si pone come il primo passo necessario per la costruzione di una società multietnica; tale ottica presuppone, però, il definitivo superamento dell'atteggiamento meramente assistenziale per far spazio alla logica dello scambio tra le culture, ossia ad un'interazione dinamica tra le stesse.

In seguito all'immigrazione straniera nella provincia del Lazio e al suo impiego nel settore agricolo e nell'edilizia, continua l'Assessore, si è registrato uno sviluppo di tali settori che non sarebbe stato possibile raggiungere senza il contributo di tali presenze sul territorio. Non manca di citare, però, le numerose situazioni di sfruttamento: in alcune zone dell'Agro Pontino, ad esempio, come Latina e Sabaudia, dove l'agricoltura si rivela un settore molto redditizio, negli ultimi anni sono arrivate più di 40.000 persone dalle zone del Punjab e del Bangladesh, tali da costituire la seconda comunità di indiani Sikh d'Italia. Proprio la richiesta di forza-lavoro non qualificata, da impiegare nelle coltivazioni delle campagne, ha incentivato la migrazione e convinto molti Sikh a stabilizzarsi in questi territori; lavorano essenzialmente come braccianti agricoli ed allevatori, vivendo per lo più in condizioni d'irregolarità lavorativa e di reale sfruttamento (circa dieci ore al giorno per paghe inferiori a 4 euro l'ora), situazione denunciata, in particolare, da un dossier della

⁵ Assessore alle politiche sociali e sport della Regione Lazio.



Fonte: http://comune-info.net/2014/05/migranti-agro-pontino/

Onlus "In Migrazione" che ha intervistato molti braccianti nella provincia di Latina. In tale contesto si vede sempre più stringente l'esigenza di produrre leggi severe contro la tratta, il caporalato e lo sfruttamento ed il 20 ottobre 2014, in provincia di Latina, è stato organizzato un incontro con lo scopo di discutere proprio questi temi; lo stesso Assessore Visini vi ha partecipato insieme ad altre personalità come il presidente di "In Migrazione" e il presidente dell'Osservatorio della Regione Lazio, il sindaco di Latina e l'assessore dell'Agricoltura, il vicepresidente della Commissione parlamentare antimafia e il rappresentante della comunità Sikh.

L'Assessore Visini affronta, così, la questione della proposta di legge regionale sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, le cui linee guida sono state presentate già nel settembre 2013, che vuole definitivamente riformare il *welfare* del Lazio ponendo fine al ritardo di quattordici anni da parte della regione nel recepimento della Legge nazionale 328/2000 sui servizi sociali. La riforma, che ha come slogan "Tutti inclusi", si pone l'obiettivo di riorganizzare l'intera rete dei servizi nell'ottica

di una maggiore efficacia ed efficienza; si vuole, in questo modo, porre al centro dell'attenzione la persona, qualunque essa sia, partendo dal principio fondamentale dell'articolo 7 della Dichiarazione Universale sui Diritti Umani, ovvero "Tutti sono equali davanti alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una equale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto ad una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione." Obiettivo della riforma è, così, l'impegno massimo nella rimozione degli ostacoli affinché ogni cittadino, italiano e straniero, possa vivere con dignità e rispetto reciproco, dando il proprio contributo sociale ed economico alla comunità e allo Stato stesso.

In attesa dell'approvazione definitiva della legge, prevista nella primavera del 2015, continua l'Assessore, si prosegue con atti di Giunta che anticipano, in qualche modo, la stessa legge di riforma. Sono già stati commissionati, ad esempio, dei Piani di zona con lo scopo di individuare un'unica programmazione avente budget unitario, evitando, in que

sto modo, l'erogazione di fondi sulla base di singoli progetti. Il problema per l'approvazione di tale programma però, ammette l'Assessore, risiede nella governance dei Piani di zona: i singoli comuni della regione Lazio faticano ad acquisire questo diverso passo culturale prima ancora di accettare il nuovo concetto di governance. In questo particolare momento storico di profonda crisi economica, quindi, associarsi e governare in maniera sovra-comunale risulta la scelta migliore, sia per motivi economici che per una maggiore efficienza dei servizi amministrativi. Parallelamente, la Giunta Regionale sta stilando un piano sociale capace di rispondere in maniera efficace ai bisogni del cittadino, inserendo alcune linee quida che considerino la nuova realtà comunale data dalla presenza di popolazione straniera. L'Assessore Visini parla, inoltre, delle difficili condizioni economiche in cui versano soprattutto i piccoli comuni della provincia di Rieti, per i quali sono stati stanziati circa 22 milioni di euro secondo un programma che tiene conto del tema dell'immigrazione e dell'importanza del contributo della "seconda generazione", sulla quale è necessario fare affidamento per migliorare la situazione economica del Paese.

L'assessore termina il suo intervento affermando che l'obiettivo principale che si vuole perseguire tramite la riforma legislativa è quello di superare definitivamente un modello di politiche sociali obsoleto ed approdare ad un *welfare* moderno che crei contesti e opportunità di crescita personale nonché comunitaria. Lo scopo ultimo, quindi, è sviluppare un sistema integrato nella quale politiche sociali, formative, sanitarie, lavorative, abitative, di tutela dei diritti e delle pari opportunità costruiscano una rete capace di offrire risposte organiche ai bisogni delle persone e attraverso la compartecipazione di tutti gli attori del tessuto sociale si possa rendere la regione migliore, ossia solidale, inclusiva e generosa. "Ognuno di noi – conclude – ogni singola persona, anche quella considerata ai margini della società possiede sicuramente un quid in più e può contribuire allo sviluppo della comunità; per questo mi auguro di riuscire a inserire qualche tassello in più nel quadro delle politiche sociali di questa regione."

Marcello Balbo⁶

Piccoli comuni e immigrazione: il quadro di riferimento

All'inizio del suo intervento il Prof. Marcello Balbo pone un interrogativo sulle finalità della ricerca: perché occuparsi di immigrazione nei piccoli comuni?

Il presupposto di partenza è che gli immigrati si stabiliscano prevalentemente in città per le maggiori opportunità di lavoro, per il più facile accesso ai servizi e per la presenza delle reti comunitarie di tipo perlopiù parentale. In realtà, in Italia, la maggioranza degli immigrati vive nei comuni di piccola dimensione, fenomeno ad oggi scarsamente affrontato.

Dai dati dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) si evince che nel 2012 tra le venti città con la più alta incidenza di immigrati solo una ha una popolazione che supera i 30.000 abitanti, due di queste presentano una popolazione sopra i 10.000 e 17 sotto i 10.000 di cui 12 città sotto i 5.000 abitanti.

A fronte di un'alta percentuale di immigrati, la percezione della presenza straniera risulta più marcata nei comuni di piccola dimensione, nei quali il fenomeno risulta effettivamente in crescita a causa dei processi in corso che spingono la popolazione immigrata alla ricerca di condizioni insediative economicamente più accessibili. In questa dinamica la questione della casa diviene, quindi, fondamentale nella scelta insediativa. Chi si trova a gestire in maniera diretta la presenza di diverse culture nel proprio territorio, continua Balbo, sono proprio le amministrazioni di questi piccoli comuni che quotidianamente devono mettersi in gioco per affrontare la sfida dell'inclusione sociale. È in queste piccole realtà urbane, nelle quali gli stranieri si innervano in maniera più diffusa, che le politiche devono tradursi in azione concreta e i discorsi sui diritti formali di cittadinanza divenire reali; è proprio qui che si concretizza il "diritto alla città".

Di fronte a questo fatto la ricerca si è posta come prima fase l'obiettivo di verificare che l'assunzione di partenza fosse reale: che si tratti, cioè di un fenomeno importante e crescente, che riguarda tutto il Paese.

Le questioni poste dalla ricerca sono molteplici:

- È necessario capire quali siano le capacità, più che il ruolo, delle amministrazioni locali chiamate a gestire questo fenomeno all'interno delle società dei piccoli comuni;
- Occorre considerare, non solo il ruolo dell'amministrazione, ma altresì il modo in cui la società locale reagisce al fenomeno migratorio. Si tratta di indagare dunque le *policies* (ciò che fa il governo) e le *practicies* (ciò che la società locale mette in campo per rispondere positivamente o meno alla questione) nei diversi contesti.

In quanto realtà eterogenee, non esiste alcun modello di riferimento: le risposte devono dunque differenziarsi in quanto dipendenti da condizioni specifiche di carattere sociale, economico, territoriale e storico. Tuttavia, è possibile trovare degli elementi comuni ed è ciò che la ricerca ha cercato di mettere in evidenza.

Prima di analizzare tali punti in comune, precisa Balbo, si pone la necessità di dare una definizione precisa di città di piccole e medie dimensioni in quanto quella proposta dall'ANCI fa riferimento ad un dato esclusivamente demografico, ponendo il limite di 5.000 abitanti. Una parte molto interessante della ricerca è stata svolta dall'Unità di Ricerca dell'Università di Ancona che ha cercato di dare una definizione attraverso criteri molto più articolati e con geometria variabile, identificando delle soglie diverse in base al contesto. Se è dunque vero che non esiste un modello unico, è tuttavia possibile affermare che la dimensione del piccolo comune rappresenta un paradigma di riferimento poiché presenta una serie di elementi identificabili e mostra delle diversità significative rispetto alla grande città:

• La domanda: l'espressione dei bisogni da parte della popolazione di altre culture, proprio per l'e

⁶ Professore all'Università IUAV di Venezia e coordinatore del progetto PRIN.

stensione del piccolo comune, trova una via preferenziale sia rispetto al governo che alla società locale, esplicitandosi sia nelle *policies* che nelle *practicies*,

- L'offerta: nei piccoli comuni gli assessori hanno spesso una pluri-delega, elemento di grande vantaggio per affrontare la gestione comunale. Per la stessa difficoltà di formulare una risposta autonoma e indipendente in termini di offerta, molti comuni istituiscono delle reti intercomunali, aggregandosi nella fornitura di servizi. La questione delle policies si sposta quindi sull'intercomunalità e spesso sulla sua necessità. Sul versante delle practicies accade la stessa cosa: esistono delle reti informali di risposta da parte degli immigrati, reti che innervano la società locale in maniera più visibile e più facilmente accessibile. Di conseguenza l'offerta si organizza in maniera più efficiente ed efficace, proprio per la diversità che si trova ad affrontare;
- *Il governo*: le amministrazioni pubbliche si trovano ad affrontare la carenza di risorse finanziarie oltre che, in alcuni casi, la mancanza di capacità e competenza. Emerge, così, un quadro di smarrimento delle amministrazioni per la carenza di riferimenti istituzionali. Ne consegue l'impossibilità di una visione strategica che spesso rende le azioni di governo meramente puntuali e limitate nel tempo, sia per un problema politico di consenso, sia per l'insufficienza di capacità e risorse;
- La governance: il governo (le amministrazioni locali) e la governance (la somma degli attori) sono concetti, seppure connessi, specificatamente distinti. "Se non c'è il governo non c'è la governance", afferma Balbo. In tale proposito, nonostante non si possa parlare di modello unico, le specificità dei piccoli centri presentano comunque elementi di comunanza:
- La *leadership*, sia italiana che straniera, che all'interno di piccoli comuni può emergere e costituirsi più facilmente;
- La maggiore capacità di tenere sotto controllo i conflitti;
- La facilitata identificazione dei residenti stranieri con una società locale di ridotte dimensioni. Alcuni fattori (feste, eventi sportivi,...) costituiscono efficaci strumenti per la costruzione di una *governance* positiva.

Occuparsi della categoria piccoli comuni non ridu-

ce la complessità del tema, ma esplicita una serie di questioni sulle quali il governo e la *governance* si possono confrontare per far fronte ad una situazione che è maggioritaria e strutturale al territorio. Tale ragionamento va collocato all'interno della crisi finanziaria che anche le piccole città si trovano ad attraversare, intaccando le già limitate risorse disponibili.

In conclusione, Balbo pone una questione: poiché la ricerca terminerà a breve e dovrà, dunque, confrontarsi ancora con questa situazione di crisi, in che modo governo e *governance* dei piccoli comuni possono affrontare questa diminuzione dello spazio di manovra?

Rinus Penninx⁷

European Cities and their Migrant Integration Policies. Uno sguardo all'Europa⁸

Content

- 1. Introduction
- 2. The concept of integration and how to study integration processes
- 3. How to study Integration Policies
- 4. Integration Policies in Europe and the place of Local Integration Policies
 - 4.1. National integration policies
 - 4.2. EU integration policies
 - 4.3. Local integration policies
 - 4.4. Some preliminary conclusions
- 5. Dimensions of integration in policies of eight European cities
- 5.1. The legal and political dimension of local integration policy
- 5.2. Local policies as structural integration policies in the hard domains
- 5.3. Local policies as cultural integration and social cohesion policies
- 6. Governance of policies in eight city-cases
 - 6.1. Internal local governmental administration
 - 6.2. The city's horizontal governance
 - 6.3. The city and national and EU-policies

References

1. Introduction

The KING (Knowledge on Integration Governance) project is a research project for the European Commission, DG Justice and Home Affairs led by Fondazione ISMU (Initiative e Studi sulla Multietnicità) in Milan. Its objective is to offer a state of play of migrant integration in order to better consider future options for policy making supported by evidence based analysis. The project runs from October 2013 till February 2015.

The project has recruited a number of seven specialists (together forming the Advisory Board) from different disciplines who each formed a team of 3-4 people to cover a specific topic. The topics taken together are supposed to cover the main elements relevant for the State of Integration. One of the seven topics to be covered was "Local integration capacities, role of cities and regional governments. Political representation of communities (existence of local consultative assembly to put forth migrants' interests, level of institutionalization of migrants' voice). Monitoring and initiatives related to local labour markets. Cities as local laboratories of integration policies and practices."

Given these parameters, a team of researchers has been formed in October 2013 consisting of three senior researchers: Dr. Tiziana Caponio, political scientist and sociologist at the University of Turin and Research Affiliate at Collegio Carlo Alberto, Turin, Italy; Dr. Blanca Garcés-Mascareñas, historian, anthropologist and political scientist at the Pompeu Fabra University in Barcelona, Spain, and Dr. Patrycja Matusz Protasiewicz, political scientist

⁷ Professor of Ethnic Studies at the University of Amsterdam, Netherlands.

⁸ The present paper is written by Rinus Penninx within the project KING-Knowledge for INtegration Governance, steered by Ismu Foundation and co-funded by the European Commission, DG Home Affairs under the European Integration Fund, Community Action 2012/2013. Project website: www.king.ismu.org

at the University of Wroclav, Poland. The team was assisted by Hannah Schwarz, junior researcher in sociology at the University of Amsterdam, and led by Dr. Rinus Penninx, emeritus Professor of the University of Amsterdam. All members of the team had been chosen on the basis of their past research, publications and expertise in local integration policies.

This team delivered a state-of-the-art report based on the available research literature in February 2014, under the title `European Cities and their Migrant Integration Policies' (Caponio et al. 2014). After this literature overview, the Research Group has chosen to add a 'deepening' to the desk research by doing case studies of Local Integration Policies in eight European cities: Amsterdam, Barcelona, Milan, Prague, Stuttgart, Turin, Turku and Warsaw. The eight cities were chosen on two criteria. The first is that together they should represent the diversity of cities and policies that was found in the state-of-the-art- report: old and new, all geographical areas of Europe, representing various type of policies, etc. The second criterion was that there should be significant material available for the city to use as background for a number of selected interviews and targeted collection of recent data.

In order to collect data for the case-studies that would make a comparison possible and meaningful, it was decided that all writers of city reports should use the analytic approach to study integration processes and integration policies that was developed in the state-of-the-art report of February. Before starting the field work a list of topics to be covered was drawn up, and a tentative common table of contents for the City Reports. This resulted in a number of papers by members of the Research Group in which local integration policies of eight cities were described and analysed in a comparable way.

In this brief final overview of the results of the Research Group on Local Integration Policies of the KING-project the results of the two phases are reported. In the next section, we will outline briefly the analytic concept of *integration processes*, that was used. In section 3, we pose the question what *integration policies* are and how they should be studied. In section 4, we will situate local integration policies in relation to national and EU integration

policies and point to some historical developments that contextualize the present complex multi-level structure of policies. The sections 5 and 6 are built around the two basic questions of the case studies. Section 5 focuses on the framing and content of local policies and asks the question how the three dimensions (the legal/political, the socio-economic and the cultural/religious one) are reflected in policy rhetoric and practice and how these dimensions relate to each other in the cities' policies. Section 6 is on the governance of integration policies at the local level.

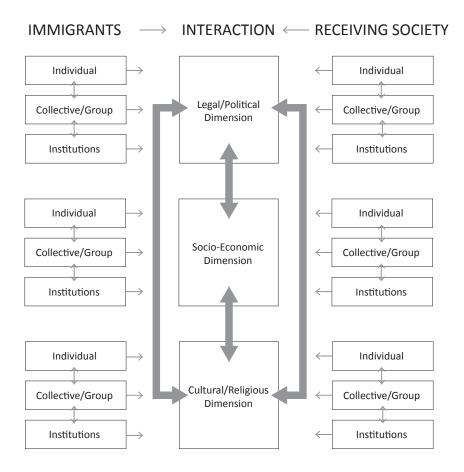
2. The concept of integration and how to study integration processes

Integration is a rather specific post-war European term. As a field of research, the study of settlement processes of immigrants in Europe has an ambivalent relation with an earlier tradition of settlement studies in the United States: on the one hand, it borrowed its essential framing as the study of how immigrants as newcomers find their place in the society in which they settle; on the other hand, the concept of assimilation that was developed by American researchers was rejected in Europe as being lop-sided in two respects: in seeing the process of settlement as primarily a process of cultural change of newcomers and seeing it as a linear process towards assimilation in mainstream society.

The process of integration: an analytical definition⁹

From the moment an immigrant arrives, he/she has to secure a place in the new society. Such finding a place has to be taken literally: he/she has to find a home, a job and income, schools for him/herself and his/her children and access to health facilities. But the newcomer also has to find a place in the social and cultural sense: establishing cooperation and interaction with other individuals and groups, and getting to know and use institutions of the new society to satisfy material and non-material needs. If newcomers see themselves as different, and are also perceived by the receiving society as

9 This section is an elaboration of Penninx 2005 and 2007



(physically, culturally and/or religiously) 'different', they may aspire to gain a recognised place in the new society and be accepted in that society on the basis of being different. From these observations, a basic, but also comprehensive, definition of integration is deduced: *integration is the process of becoming an accepted part of society*.

This elementary definition contains in its operationalisation a number of elements. Firstly, it looks systematically at both the society of settlement and immigrants as two parties involved in the settlement process and it often recognizes the dominant role of the receiving society in this process.

Secondly, it spells out the different dimensions of the integration process:

- The legal/political dimension: the study of this dimension of integration has been developed extensively, both the part that focuses on the legal status attributed by admission policies and its consequences for integration (including the absence of an official legal status) and the part on (non-)par-

ticipation of immigrants in politics in the broadest sense, a branch of studies that often goes under the name of citizenship studies.

- The socio-economic dimension: the study of the (development of the) position of immigrants in key fields of societal stratification: work and income, education, housing and health. If the benchmark is the native/ non-immigrant, such studies often go under equality studies; if they are longitudinal within the group, they go under the label of (intergenerational) social mobility studies.
- The cultural/religious dimension: while the study of the cultural and religious adaptation of individual newcomers has been central, nowadays the perception and acceptance of newcomers by natives has become increasingly important. Immigrants' culture and religion are furthermore studied as collective phenomena, as is the political and societal organization of cultural and religious diversity and its recognition in the society of settlement (equity studies).

The study of integration has also gained much by distinguishing between levels at which integration

processes take place and by studying the different mechanisms involved. Firstly, there is the micro-level of individual immigrants and their households and kin, and the comparable micro-level of native individuals in the society of settlement and how they perceive and react to each other. Secondly, there is the level of collectives of both immigrant groups and natives and how they relate to each other. Thirdly, there is the level of institutions, both general institutions relevant for all residents and specific ones of and for immigrants.

The concept of integration as developed above is used as an analytical tool in writing the state-of-the-art report. In particular, the three dimensions have been taken as a starting point to analyse integration policies of European cities. It has also been at the basis of the case-studies of integration policies of eight European cities. How these policies are studied is explained in the next section.

3. How to study Integration Policies

The study of policies is fundamentally different from the study and understanding of the processes that such policies aim at. The essence of policies is that they intend to quide and steer processes in society, in our case, integration processes of immigrants. Explicit integration policies are part of a political process of a normative nature in which the issue of integration is formulated as a problem, the problem is given a normative framing and concrete policy measures are designed and implemented to reach a desired outcome. Other policies not specifically targeting immigrants, such as policies for education and health, housing, the labour market or the public regulation of religion, may exert a strong influence (positive or negative) on integration processes of immigrants. Therefore a systematic analysis of integration policies should go beyond integration policies in the strict sense.

When studying integration policies, the first question to be analysed is *how different political and social actors perceive and frame immigrant integration.* A frame is (a reconstruction of) the problem definition of a policy issue, including the underlying assumptions of its causes and the remedies for it. This means looking at how the problem is actually defined and explained and what could and should be done. In terms of problem definition, the

first question is how immigration is perceived: is it seen as a problem or as opportunity? Who has the moral and/or legal right to be/become an immigrant? Who are the wanted and unwanted immigrants? For immigrants who are actually present in the host society, the basic question is whether they are seen as "foreigners", as "temporary guests" or as permanent members of the society for whom the state accepts the same responsibilities as for native citizens, guaranteeing the same rights and providing the same facilities.

Once the problem has been defined, the next step to be considered is what should be done. In some cases, a state or a city may choose to ignore immigrants' presence and therefore avoid any special responsibility for them. This is thus a choice for a non-policy response, which as such should be understood as a policy in itself (See Hammar 1985: 277-278; Alexander 2007: 37 ff). In other cases, new policies may be formulated to cater for certain immigrants' needs but under specific conditions due to the alleged temporary nature of their stay. Under this quest worker approach immigrants otherness may be "tolerated" and even encouraged though their (residence) rights may be curtailed in the long run. Finally, if immigrants are perceived as permanent residents, inclusion may be the main response. This can be done in different ways though. As Entzinger (2000) illustrates with his model of integration policies, integration policies may differ significantly with regard to the three dimensions of immigrants' integration identified above.

In terms of legal recognition and political participation (the legal/political dimension), policies may recognise immigrants as permanent foreign residents (the so-called *denizens*), thus incorporating them socially but limiting their political rights, or as full citizens, thus removing all barriers for and even promoting naturalization. In the socio-economic domains, policies may devise specific measures catering for immigrants' concrete interests and needs or they may just act on the common interests of citizens in general. Finally, in terms of diversity (the cultural/religious dimension) policies may be designed under two very different premises: one is that integration demands the adaptation and learning of immigrants but also significant changes in access to and the working of institutional structures of the host society (here integration is a two-waystreet leading to mutual adaptation); the other is, that societal rules and structures, including underlying norms and values, should be taken as a given and immigrants should (voluntarily or even as a mandatory task) adapt to them (a one-way-street that leads to assimilation).

Finally, the third question to be addressed is for whom integration policies are meant. Migrant integration policies that formulate specific groups of immigrants as target groups are different from policies that focus on all immigrants. And these are even more different from policies that target all individuals regardless of their origin or that target at natives. Policies may also target collectives (organisations, civil society) rather than individuals. They may even target general institutions of society. In practice these different approaches result in very different policies again with regard to the three dimensions of integration: political rights can be granted to immigrants as individuals, for instance by granting voting rights, or as members of a group, which often means the creation of representative bodies; policies may seek to promote equal opportunities for all citizens, meaning equal access to housing, education, health care and the labour market, or equal share in their actual access to these goods and services; finally, cultural diversity can be promoted as an individual or as a group right, the latter often implying the state support to immigrants' organisations and own institutions.

Frames cannot always be analysed directly but have to be reconstructed from policy documents and political discourses. When a policy is defined, there is generally an explicit formulation of a perceived problem and of the desired outcome of the specific efforts that are taken by policies. Such verbal, politically debated statements in and about policy documents contain the essential elements of policy frames. The most important elements to be studied and compared are: general assumptions and orientations on causes of the problem and remedies as well as basic concepts used (or explicitly rejected); general aims of policies and dimensions of integration addressed; and definition of the main target groups.

Policy documents may be closer to policy discourse than to policy practice. In this regard, it is funda-

mental to complement the study of policy frames with a concrete and detailed analysis of the actual policy measures. This means looking at the concrete programmes in place and again identify in which of the three dimensions of integration we find them, what their main goals are and who they target. As said before for integration policies in general, we should not limit ourselves to the analysis of explicit integration policy measures: programmes addressed to the population as a whole or to specific socio-economic groups regardless of their immigrant background as well as general institutional arrangements in areas such as education, health care, housing or the labour market may be as fundamental (or even more) in fostering (or not) the integration of immigrants. We should study how these policy measures are implemented in practice and, in particular, to what extent and how street-level bureaucrats, practitioners and professionals adapt them to their specific goals and (possibly limited) resources.

In this regard, the study of policy measures entails a triple difficulty: a) we should go beyond integration policy measures in the strict sense, which means that the field of study becomes much larger; b) many policy measures are seldom described in official documents and therefore cannot be traced in advance; and c) programmes are often constituted of a set of unwritten norms and practices which may vary across time and space. A way to overcome these difficulties is by conducting extensive fieldwork, specially interviews with the main actors involved: policymakers at the different administrative levels, practitioners and professionals in the different social areas, NGOs and immigrant organisations. This is actually what we have done in the eight case-studies of European cities. When focusing on policy measures, it is also key to examine the budgets allocated in each programme in order to get a concrete picture of what actually is being done.

Once we have identified the main policy frames and policy measures, the next question is how integration policies are organised and implemented. In terms of *organisation*, there are two aspects relevant here. First, we should consider whether the implementation of policies by civil servants and other actors is directly steered and controlled by politics

or whether there is a relatively big gap between politics and policy. In highly politicised contexts, what politicians say and what is actually being done may differ significantly. Second, we should examine the location of the initiating and coordinating force for migrant integration within the governmental administration: is it centrally located and coordinated, at the national level within a specific ministry (i.e. Home Affairs, Social Affairs or Employment), or is it decentrally organised between all areas that are relevant for integration policies? Such questions also apply to regional and local policies.

If we want to examine not only how policies are organised but also how they are formulated and implemented, we should shift the focus from government to governance. This means taking into account a wider range of actors, including other administrative levels such as regional and local governments; other institutions, agencies and practitioners within the state apparatus; and other relevant actors, such as politicians, NGOs and private institutions. The vertical dimension of integration policymaking, that is, the relationship between the national, regional and local levels, is of particular relevance since both municipalities and the EU level have become increasingly involved in the making of immigrant policies. This multiplicity of levels should be analysed in detail so as to understand how new tensions have come to the fore but also how new alliances and forms of cooperation (e.g. between the local and the EU level) have developed. Key questions are: who is in charge of integration policies? How are the different levels coordinated? Do they respond to different political and social imperatives? Do they complement or contradict each other?

The horizontal dimension of integration policymaking, meaning whether and how integration policies are implemented by other relevant actors such as private institutions, NGOs, immigrant organisations and professionals, should also be considered. The central question here is who is supposed to be a relevant actor in policies. If we look at immigrants, are individual immigrants seen as primary actors? Are their organisations and other collective and institutional resources regarded as relevant? If we look at the receiving society, what are the main actors (again at the individual, organisational and

institutional level) involved? As several studies on Southern Europe have shown, in the absence of governmental integration policies, civil society actors (such as trade unions, NGOs, charities and civil movement associations) have become key in providing various services and offering political support for immigrants' rights claims (Campomori 2005; Zincone 1998). At the same time, as noted by Caponio (2005), their mobilisation may produce a "crowding out" effect wherein native associations mobilising on behalf of immigrants actually become the main recipients of municipal funding and partners in policymaking, thus preventing immigrants from forming their own organisations.

4. Integration Policies in Europe and the place of Local Integration Policies

The development of the concept of integration in policies (i.e. the specific meaning that is given explicitly or implicitly to integration in policy formulation and practice) should be understood against the background of how immigration has been framed in Europe. While the United States and Canada define themselves as countries built by immigration and immigrants, Northwest-European countries in the post-war period did exactly the opposite in their quest worker policies: they started to attract hands for their booming economies but on a temporary basis, ideally without their families and with an explicit expectation of return. From such a perspective, there was no need of integration policies in the legal/political and cultural/religious dimensions while integration in the socio-economic dimension was pursued only as far and as long as required by their (temporary) stay.

4.1. National integration policies

From the beginning of the 1970s on, and particularly after labour migration had stopped in the mid-1970s, there was a growing contradiction between the facts of immigration and the norm of not being an immigration country. In a few countries this tension led to comprehensive integration policies that did not only pertain to the socio-economic domains but also covered the political and cultural spheres: Sweden started such integration policies in 1975 (Hammar 2004) and the Netherlands in the early 1980s (Penninx 1981). However, most national

governments in Europe maintained the illusion of immigrants' temporariness and return till the late 1990s and 2000s and therefore confined themselves to ad hoc adaptive measures, in practice leaving the integration responsibility to the local level of cities and to parties in civil society such as trade unions, churches and welfare organisations (Penninx 2005).

When the increasingly politicised climate of the late 1990s and early 2000s pushed for the implementation of integration policies at the national level, the term integration started to get a different meaning: where early policy conceptions such as those used in Sweden and the Netherlands had been rights-based, aimed at structural integration in the socio-economic domains and framed in a liberal cultural atmosphere (later called multicultural), the new approach focused increasingly on the cultural dimension of integration as an obligation for immigrants: cultural and value-based commonalities were thought to be essential for social cohesion. Acquisition of national citizenship - that was promoted in early Swedish and Dutch policies as an instrument that would facilitate structural integration - was increasingly redefined as the crown on a finalised process of cultural adaptation. This new cultural conception of integration policies went hand in hand with redefining the identity of Northwest European countries. The claims and outcomes of such discussions on the 'identity' of receiving societies (as modern, liberal, democratic, laicist, equal, enlightened, etc.) were translated into civic integration requirements for immigrants and civic integration courses of an assimilative nature. The latest development - compulsory pre-immigration courses such as developed in the Netherlands - extends this logic even further: under the label of integration, such courses actually function as instruments to make immigration more restrictive and selective (Guild et al. 2009).

The picture outlined above is one that holds for the 'first generation immigration countries' in North-western Europe. This Northwest-European model has become dominant and influential as the immigration regulation of these countries has become the formal standard for the EU and through the acquis the blueprint for all EU-countries that accessed later. Similarly, these same countries have tried

in the 2000s to transpose their new national integration policies and civic integration courses to the European level as exemplary for other EU-countries (Goeman 2012). Notwithstanding these pressures, quite different immigration and integration policies developed in practice in the 'second generation immigration countries', particularly in Southern Europe. Most immigration in those countries is legalised ex-post by regularisations. Integration measures and policies are initiated since the mid-1990s, predominantly on the local and regional levels, based on rights of access to important domains irrespective of their immigrant status. Such local policies aimed primarily at insertion in the labour market and were embedded in a liberal cultural atmosphere that tends to use interculturality as a strategy.

A third model of integration policies is emerging in the Central and East-European Member States where the number of immigrants is still low and immigration and integration issues do not have high political priority. Mostly supported by European funding, civil society actors, NGOs and local authorities develop reception and integration activities while pressuring the national government to develop integration policies (See the case-studies of Prague and Warsaw by Patrycja Matusz).

4.2. EU integration policies

Policies on migration at the EU level have been double edged: there is the full freedom of mobility for EU-citizens within the EU, on the one hand, and the common and restrictive immigration and asylum policies for Third-Country-Nationals, on the other. Three important consequences of this migration and mobility policies for integration followed from the very beginning (in the 1999-2004 Tampere programme). The first was that integration policies at the EU-level aimed exclusively at Third-Country-Nationals; immigrants from within the EU were supposed to be integrated. The second consequence was that integration for TCNs was defined rather limited in the early phase. EU-policies started from the assumption that if the legal position of immigrants would be equal (as much as possible, as the Tampere programme stipulated) to national citizens and if adequate instruments would be in place to combat discrimination, then integration processes could be left to societal for

ces. The third consequence was that, in contrast to immigration policies, integration policies were not defined as binding communitarian (1st pillar) but as non-binding, consensus policies since national governments wanted to keep their sovereignty in domains that were important for integration of immigrants.

In 2003 the European Commission formulated for the first time a more comprehensive and explicit view on integration policies based on a conceptualisation of integration as a two-way process involving immigrants, on the one hand, and the receiving society, on the other. From then on the (implicit) definition of immigrants' integration, the actors and stakeholders involved and the issues covered gradually expanded in the The Hague Programme (2004-2009) and the Stockholm Programme (2009-2014). This happened basically along an internal line and an external line.

The internal line covers two main elements. The first element was that more and more levels of integration governance were activated, basically within destination countries. In this context, the networks of European cities that exchanged knowledge and best practices on integration policies, all funded by EC-funds, made local governmental actors visible. In countries such as Spain also regions profiled themselves as important policymakers in the field of immigrant integration. The conceptualisation of and interests around immigrants' integration tend to differ and even contrast at these different levels. The second element of expansion along the internal line was that more and more stakeholders at all levels became involved in and mobilized for policies: migrant organisations, human rights organisations, NGOs, social partners, etcetera.

The definition of immigrants' integration also expanded through an external line when actors and stakeholders in countries of origin came into the picture. This happened in two ways, stemming from quite different sources and interests. The first was that since the turn of the century new international initiatives were taken – from a renewed perspective of Migration and Development – to establish a framework for the regulation of international migration in such a way that migration would be beneficial for countries of origin and destination as well as for migrants themselves (De Haas 2010).

The Global Commission on International Migration, the High-Level UN Dialogues on Migration and the Global Forum on Migration and Development created frameworks in which both countries of origin and countries of destination were represented and their interests balanced and coordinated. Both the EU and all major immigration countries in Europe were involved in these new international developments.

The second way through which countries of origin had become involved in that same period derived from the increased difficulty of European countries to control and regulate immigration without the help of countries of origin (and of countries of transit to Europe). Several European countries such as Spain made bilateral agreements with countries of origin in which cooperation on admission and particularly on return of (irregular) migrants was exchanged for development assistance or improvements to facilitate regular migration (often on a temporary basis) to Europe. The terminology of co-development has come up in this context, combining the renewed Migration and Development approach with immigration and integration policy interests of European countries. The EU also became increasingly involved in such cooperation programmes, which often included local governments and non-governmental organisations in countries of origin (Van Ewijk 2013).

The renewed European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals of 2011 proposed to anchor these two external lines of policy development into the integration agenda (from integration as a two-way-street to a three-way-process), thereby adding the countries of origin as a third key actor in the process of immigrants' integration. As stated in the document, "countries of origin can have a role to play (...) in three ways: to prepare the integration already before the migrants' departure; 2) to support the migrants while in the EU, e.g through support via the Embassies; 3) to prepare the migrant's temporary or definitive return with acquired experience and knowledge" (European Commission 2011). The first element responds to the pre-migration courses and requirements that some European immigration countries have recently developed in order to anticipate integration of those still to be admitted; the second legitimises and encourages

support for migrants from countries of origin during their stay elsewhere, a practice that governments in countries of origin have developed more systematically in order to bond their compatriots abroad (see Østergaard 2003). The third seems to include in its euphemistical formulation only voluntary return of legal migrants (and as such refers primarily to the (re-migration and development theme). If we look at concrete policies and policy implementation, one may readily assume that involuntary return of irregular migrants constitutes an important part of this policy stream.

4.3. Local integration policies

Local integration policies have always been in the shadow of national integration policies or developed independently in the absence of the latter. This has basically to do with the fact that migration policies (decisions on who is allowed to enter and stay) are predominantly a national competence. If immigration policy is followed by a national integration policy, as has happened in an early phase in Sweden and the Netherlands, then local integration policies are stimulated and facilitated by these preceding national frameworks. That is why Dutch and Swedish cities do have a longer history of local integration policies (Penninx forthcoming). But - as we have seen - factual immigration is not necessarily followed by an integration policy at the national level. Most North-West-European countries did have sizeable immigration but did not develop national integration policies till the turn of the century. In the absence of national policies, many cities have developed integration policies as is testified by Birmingham and Bradford in the UK, Berlin and Frankfurt in the FRG, Vienna in Austria or the cities of Zurich, Bern and Basel in Switzerland, to give just a few examples (Penninx 2009).

In the last decade, local integration policies have become much more visible: cities have organised themselves internationally in networks. These networks are strongly supported and funded by the European Commission and their activities have been studied extensively often on their own request. Systematic comparison of local policies reveals a significant variation in the framing of policies and the meaning of integration behind these local policies. Some initiatives, such as the Inter-

cultural Cities Network, focus very strongly on the cultural dimension of integration, using diversity as a strength and diversity management as a strategy. Other cities frame integration policies primarily as a socio-economic issue using anti-discrimination and equality as strategies and mainstreaming as governance principle. Still other cities stress the participation dimension of integration, looking at accessibility and opportunity structures, on the one hand, and `active citizenship' of immigrants, on the other. Some cities have even developed a local citizenship concept as opposed to national citizenship.

4.4. Some preliminary conclusions

This brief analytic description leads us to a few general conclusions on the meaning of integration in integration policies in Europe. The first is that integration policies – or policies that go under the flag of integration – have developed at many levels of government: the national level of states; the local level of cities and municipalities; in some cases the level of (autonomous) regions or Länder; and the supra-national level of the European Union. The latter is a relative newcomer but at the same time an increasingly important platform for all. This multi-levelness is a characteristic that will be present in the future.

The second conclusion is that – partly parallel to governmental multi-levelness – a multitude of stakeholders has become involved as policymakers and implementers. This includes not only governmental and quasi-governmental actors but also and increasingly non-governmental agents from the immigrant collectives, civil society in general, social partners, NGOs, etcetera.

Both the (vertical) multi-levelness of policies and the (horizontal) involvement of an increasing number and diversity of stakeholders do bring more diverse interests to the policy and policymaking table. Such different interests may not be in line with each other or may even clash; they may also lead to quite different views on what integration is, what integration policies should promote and who needs what assistance in the integration process. If multi-level governance is normatively defined as the process through which policymaking and implementation is coordinated vertically between levels of government and attuned horizontally among go

vernmental and non-governmental actors, we can then conclude that we are only at the beginning and much more multilevel governance is needed in practice in the field of integration.

5. Dimensions of integration in policies of eight European cities

How do local authorities frame their policies for immigrants and what is the actual content of local policies: what do they actually do? We will try to answer these questions by analyzing how the three dimensions (the legal/political, the socio-economic and the cultural/religious one) are reflected in policy rhetoric and practice and how these dimensions relate to each other in the cities' policies of our eight case-studies.

In this final note we will not repeat the full analysis of the literature that was given by Tiziana Caponio (2014), Blanca Garcés-Mascareñas (2014) and Patrycja Matusz Protasiewic (2014) on the (importance of the) three dimensions for local integration policies, but – following the structure of the three papers – we will briefly report how the case-studies deepen the insights reported.

5.1. The legal and political dimension of local integration policy

As Tiziana Caponio (2014) has explained in her paper for KING, this dimension is essentially about legal inclusion (access to a legal status, permanent status and naturalisation) and participation in the public sphere, directly through local voting rights and indirectly through special consultative committees and through involvement of immigrant associations in the decision making and implementation of local integration policies. The competence over the legal and political dimension of integration lies predominantly at the national level, particularly when it comes to the legal status and formal political participation through voting. This means that in these respects conditions are set for local policies. Local authorities have to deal with these conditions, by using their discretionary power in implementing national policies and/or by promoting specific initiatives to facilitate immigrants' access to secure a legal status (e.g., a dedicate office providing information on how to prepare the naturalisation procedure) or to favour their political

participation (e.g., consultative committees).

The *status of illegal immigrants* is indeed a controversial issue in many cities, but the case-studies also indicate that the significance varies greatly, depending on two factors. The first is how rigid national governments are in their policies towards illegal immigrants and in how far they force local authorities to co-operate with strict admission and expulsion policies. The second is what possibilities local authorities have to influence decisions or create alternative statuses.

As to the first, it seems that national governments in North-West Europe do have more strict policies to combat illegal residence and have more means to force local authorities to comply. But still, in practice the cities of Amsterdam, Turku and Stuttgart do feel the tensions with national authorities guite differently. The city of Amsterdam has significant problems in handling the situation of irregular residents. The national Linkage Law (Koppelingswet) asks all service providers (also municipal ones) to check legal residence of clients and to exclude illegal residents from service provision. The city of Amsterdam has solved this problem by subsidising NGOs to provide elementary services to illegal residents that the city itself is not allowed to provide. In the recent policy programme 2014-2018 the city states that it will make a budget reservation to fulfil their obligation to care for asylum seekers who received a final negative decision. Introduction of a bed-bath-and-bread-programme is considered.

The city of Stuttgart does have some problems with irregularity, but seems to be able to deal with national authorities. The city of Turku does not report significant problems: the Finnish national policies of controlled immigration do not seem to be under a security regime as much as immigration policies of other European countries.

Cities in Southern Europe – at least in Italy and Spain – are in a different situation when it comes to immigration control and irregular status of immigrants. National immigration policies have been different: most immigrants have come without an admission permit and residence status, but have gained legal status afterwards (often through regularisations). Cities may have significant influence in such processes of regularisation, as Caponio (1014) explained. In the case study of Barcelona, in

particular, the institution of the *padron municipal*, an administrative register where immigrants who live in the city can register just with their foreign passport and therefore without necessarily having a regular residence permit, is indeed an important instrument for the local administration. It does not only give irregular migrants access to some basic services, it can also be used as a means to promote regularisation by producing the so called "social rooting" (*arraigo social*) report, which is a fundamental requirement for seeking regularisation. The city of Barcelona uses the Padron registration as a local `resident citizenship'.

But even if cities do not formally have any competence on matters of regularisation - as is the case in Italy – they may make a difference through their active or passive cooperation with national authorities. The case studies of Milan and Turin show how different government coalitions at the city level make different choices in such cooperation. Since the early 2000s, when national government's attitudes towards undocumented immigrants have become more and more restrictive, two different policy styles have emerged in the two cities. Whereas Milan decided to explicitly restrict access to public services to regular migrants only, imposing this restriction also on the NGOs delivering services on the basis of contracts with the local administration, the city of Turin has largely resorted to the more flexible instrument of granting subsidies to NGOs thereby supporting their autonomous initiatives. In this way, Turin has de facto subsidised NGOs for providing services to illegal residents that the city itself is not allowed to provide, a situation guite similar to the one in Amsterdam pointed out above. As for differential statuses of legal immigrants, the city reports of Turku and Amsterdam explicitly make reference to the problematic target group definition of the European Union that defines Third Country Nationals only as relevant for integration policies. In both cases workers and family members of the new EU accessor countries are found in need of integration facilities. The city of Amsterdam did form a special project group to handle problems of EU-migrants in the city. It is not the legal status (of being a citizen of a Member State) itself that is problematic; on the contrary, that status should open the full range of opportunities and services

on an equal footing with natives. It is the fact that the presence of these newcomers cannot always be digested immediately by (institutions, collectives and individuals) of the receiving city and newcomers have to acquire the knowledge and skills to find their position. However, cities cannot use EIF-funds, and often also not national funds, to finance basic integration support for these EU internal immigrants. The two cities do pressure their national governments on this (which in Turku resulted in a new regulation for employers to register workers from the EU and thus make them visible) and at the same time invest their own resources in integration activities for this category.

Similar to access to legal status and citizenship, also the definition of the criteria for access to *political rights/ local voting* is primarily a national matter. In general, cities have no autonomous powers on matters of political participation.

Among the eight city cases, in only two of them foreign immigrants have full active and passive voting rights in *local elections*. Turku (Finland) and Amsterdam (The Netherlands). Already in the 1990s in Amsterdam and recently also in Turku this has actually led to a significant representation of elected Councillors with an immigrant background. It is difficult, however, to establish the exact importance of such direct political participation. Local policies do not seem to especially promote this kind of political participation and respondents in Turku and Amsterdam seem to take this participation for granted. It looks as if such individual participation is not seen as "representing' the immigrant community and thus as less relevant than other forms of collective representation, such as by immigrant organisations. The Turku case, however, has recently shown that a significant representation of Councillors with immigrant background may lead to specific policy initiatives. In the Amsterdam case, this happened also in the past.

As for indirect political inclusion, and particularly involvement of immigrants in integration policies, the picture in the eight cities is much clearer and pronounced in one sense: all cities have (in the past and or present) invested in consultative committees, platforms or councils that bring together stakeholders in integration policies. But there is also a great variety in their composition and to a certain



extent in their function.

First of all, there are those forms that primarily bring together immigrants (mostly coming from immigrant organisations) to represent the target group of policies. They are asked to function as a communication, mobilisation and evaluation agency between target groups and policymakers. Milan once had its Coordinamento Migranti (1985) and Turin had its Municipal Consultative Committee (1995). Stuttgart used to have its International Council whose members were chosen by Stuttgarters with an immigrant background, but in the present Council members are appointed on the basis of their expertise in migration and integration issues. Amsterdam still has its Advisory Council, although its status has declined in the course of recent years. The case studies suggest that overall such forms of representation - as a kind of alternative political representation – is rather vulnerable and does not live a long life.

Secondly, there are those forms that primarily gather direct *stakeholders in integration policies* and have a primary focus on mobilisation, policy instru-

mentation and implementation. Immigrant organisations may be an important part of the members, but then as stakeholders and participants in policies rather than as representatives of a group. The broad 58-member Immigration Council of Barcelona is a good example, but also the present International Council in Stuttgart. Membership is rather based on expectations of contribution to policy making or implementation or the expectation that members scrutinise the administration's policies and practices.

On a related topic, it is worthwhile to refer to a tension that arises regularly between (representatives of) immigrant organisations and NGOs (of natives) that defend the interests of immigrants and provide services to them. In the very first phase of immigrants settlement, such as in the Prague and Warsaw cases, interests of immigrants are – in the absence of strong immigrant organisations - defended by such native NGO's: the ones that nowadays build up the service provisions for immigrants and pressure for national and local policies and – as in the Prague case – are strongly represented in the

Regional Advisory Platform. As immigrant organisations develop in the course of time, these may (re-)claim such representing tasks and the resources that governments may make available for both representation and service provision. The outcome of such a struggle is to a great extent dependent on choices that local governments make. For example, in the city of Milan, as reported by Caponio, representation (and to a lesser extent also service provision) was moved away from immigrant organisations to Catholic NGOs.

5.2. Local policies as structural integration policies in the hard domains

As Blanca Garcés-Mascareñas (2014) has explained in her KING paper, the structural incorporation of immigrants in health care, housing, education and the labour market is key in any conception of immigrant integration, but it is especially so at the local level since challenges and problems around the structural incorporation of immigrants are first felt there – by immigrants themselves and by local authorities and service providers. The paper also made it clear that equal opportunities of access and equal (quality of) service provision are the important criteria to evaluate policies in this field: the benchmark is access to and outcomes of service provisions for natives in these domains.

The case-studies of Prague and Warsaw make it clear that it takes some time before the beginnings of a local integration policy - in these cases very much pressured by NGO's and supported by EUfunds - can move from basically an early reception policy for refugees and other specific groups such as Roma towards a more systematic policy for the important structural domains and for broader target groups. Such a transition is visible in the recent (15 years') history of Turku's integration policies. In more established integration policies of cities the efforts in the socio-economic domain do in practice form the key of policies, although that may not always be clear from policy rhetoric. (In the case of Amsterdam, for example, the present policy discourse is built on "diversity and participation". In the practical organisation of policy these key concepts are mirrored in by far the smallest (in terms of personnel and budget) Citizenship and Participation Department; the Work and Income

Department is by far the largest, followed by the Department of Housing, Care and Living Together.) As for the policies as presented in formal documents and speeches, there is a strong tendency of the cities studied to present immigration as a (potential) gain for the city and the diversity it brings as an asset for the development of the local society. Amsterdam, Barcelona, Stuttgart, Turin and Turku (and even Warsaw) do this very explicitly. In the concrete expressions, it is not the diversity in itself but rather its positive function for the local economy that is important. Immigrants and the diversity they bring, become part of the national and international branding of the city. Such an approach is also present in the recent immigrant integration policies of the city of Milan, that since the mid-2000s has shown a greater appreciation of immigrant diversity as part of the internationalisation strategy pursued for the 2015 World Expo event. the city.

The question is, however, how such a framing of

policies works out in the concrete activities in the domain of labour market, entrepreneurship and education in particular. In general, we find a strong tendency of cities to present activities for immigrants in these domains as part of general policies that targets the whole population: equal opportunities and mainstreamed service provision. Such general policies may become specific in their implementation, as is the case in Amsterdam and Stuttgart. In cities in the North-West Europe, policy activities for immigrants merge to a certain extent with general 'workfare' policies that aim to promote participation through work (and reduce dependency on welfare). But at the same time they do get special characteristics: particularly in the case of Amsterdam and Turku, but also in Stuttgart, significant efforts are made to equip immigrants with the knowledge and skills (including the local language) to fit them into the labour market (or to `make immigrants more competitive'). The diversity aspects of these measures are often much less visible than the adaptive pressure made on the immigrants concerned. Recently, diversity is brought into this domain by making employers aware of the importance and workings of diversity policies as employment and managing strategies, as in the new Turku Integra-

tion Programme 2014-2017. Also

in Stuttgart respondents felt the need of having (more) `diversity awareness seminars' but there is presently no funding for this.

In the domains of health and housing policy is mostly framed differently: in a welfare or rights frame. The principles of the right of access and equal opportunities are universally accepted, but the practical question how make these rights exercisable for newcomers is answered differently. Although also here application of general rules and practices is nearly always the starting point, cities may conclude that extra efforts are needed for (certain groups of) immigrants. Examples of soft measures are campaigns to inform newcomers better on housing or health services or easing the procedures like through interpreting services. In a number of cases, there is a clear preferential treatment for specific groups that have been admitted for humanitarian reasons: in Turku and Amsterdam e.g. part of the social housing is made available for refugees and accepted asylum seekers outside the regular allocation system for social housing.

As one can deduce from what is said above, the legal status may have a strong influence on access to services in the socio-economic domains. This is strongest for illegal residents, particularly in cities that are forced to implement exclusion of illegal residents from any service provision (as for example the Linkage Law in the Netherlands requires). But in practice, there may also be significant differences between categories of legal residents – such as intra-EU migrants or refugees – to effectively gain access to services to which they are formally entitled

5.3. Local policies as cultural integration and social cohesion policies

In her paper for KING, Patrycja Matusz Protasiewicz (2014) has shown that the cultural and religious aspects may get quite different meanings in policy rhetoric and that practices used by cities as cultural integration policies are quite divers. The city case studies confirm these general conclusion.

First of all, the cultural and religious element plays a role as an individual right. On the rhetoric level, all cities that we have studied, do recognise publicly the rights of individuals to have their language, culture and religion. Such individual rights form

the base line for cities. Sometimes, limitations to exercising these rights are added, such as "as long as these are not in conflict with general laws and regulations". At the same time, however, one may observe that such statement are relatively passive, in the sense that local authorities and their policies do keep distance to culture and religion of immigrants. They refer culture (in the broad anthropological sense), home language and religion to the private sphere of individuals and their families and want to be neutral. As far as these elements come to play in the public sphere and on the collective level of organisations and institutions, the best cities can do is to treat these in the same way as they treat other cultures, languages and religions in the city: the equity principle. However, there is not much explicit rhetoric on such a strategy of equal treatment of similar phenomena at the city level. There may be a pragmatic handling of such issues on the local level by civil servants (such as in the case of Turku where the city has rented out certain buildings for use as a mosque).

Secondly, the cultural element may come into play at the city level, when it is defined as part of Cultural Policies (where Culture is defined as high culture such as forms of art) through which professional or amateur expressions of such Culture are supported. In the city of Amsterdam, and Turku, for example, forms of cultural traditions and folklore of dance or music may be supported. In Stuttgart, the local Cultural Office has a special budget for `intercultural' cultural activities. The Forum of Culture (and their member organisations) frequently apply to that specific budget.

For home languages of immigrants a similar procedure is sometimes in place, for example when home language is recognised as an element in the educational curriculum of primary schools – be it facultative – as was the case in Amsterdam and still is in Turku, or when the home language of an important group receives a status of preferred foreign language in secondary education. Another case in point is the project carried out by the Turin city administration "In Piazza s'impara" ("You can learn in the square"), where basic courses of Moroccan and Chinese are offered along with informal classes of Italian language.

As for religion, cities may also engage in having

`new religions' taught in the educational curriculum in the same way as `native religions' are part of such a curriculum. Stuttgart has made some attempt to do this. Such policies may have the important practical consequence of bringing immigrants in the educational system – as teachers. But above all, they have an important symbolic function: the message of recognition of `culture' as heritage and home language and religion as important element of identity of immigrants. They are, however, not present yet in all cities.

Thirdly, the language, culture and religion element may come into play at the concrete level of implementation policy in the socio-economic domain, particularly when mastering of the language, or cultural and or religious habits or prescriptions may have consequences for the practice of access or service provision. Most cities stress in their official documents the (equal) rights of immigrants to services and the necessity to mainstream service provision. Some cities, however, also introduced special practices for immigrants to provide better or more targeted services, often by bringing in practitioners, interpreters, interns, volunteers or representatives of immigrant organisations in service provision.

These three ways mentioned above through which language, culture and religion come into play "as individual rights" in the practice of policies, however, do not play a prominent role in the official statements of policies. In such documents the key terms are interculturality and diversity. Both terms do not refer so much to cultural diversity as a right, but to the possible use of (certain forms of) cultural diversity for economic development and social cohesion of the local society¹⁰. In the concept of interculturality a selectively used concept of diversity (not all cultural diversity is positive) is combined with a strategy that mobilises different stakeholders such as public institutions, business organizations, media, NGOs, civil society organization, immigrant organisation, churches and trade unions in order to manage diversity both for economic purposes and for societal cohesion¹¹. In such a definition it is a (normative) strategy – rather than a model to describe and analyse reality. The term inter-cultural policies has replaced multicultural policies as far as that term was used before (except in

the city of Turku where the latter term is still used sometimes as a principle of recognition rather than a practical strategy).

Such a definition of interculturality leads to practical policies in this third dimension that focus on cross-cultural contacts and events, on forums for (cultural and religious) dialogue and exchange, and on stressing the commonness and common interests rather than the diversity. Policy involvement in such activities and events is always indirect, e.g. by encouraging organisations as the Forum of Cultures in Stuttgart and providing facilities and resources. It can only be indirect, because authorities feel that they have to be neutral when it comes to culture, language and religion. In the socio-economic domain, as we have seen above, it leads primarily to practical policies to equip immigrants for and adapt them to the labour market, and in some cases also to efforts to make employers aware that a diversity management strategy helps.

The intercultural approach is also at the basis of immigrant integration policies of the city of Turin. In this case, the approach focuses on two specific issues: conflict mediation and participation. Conflict mediation is part of intercultural practices at the neighbourhood level, especially in the immigrant areas of San Salvario and Porta Palazzo. These practices aim to promote encounters between dif

¹⁰ The recent Amsterdam policy discourse goes so far that it rejects the concept of integration, because that term would allude to the gap between natives and immigrants and would reinforce that gap. Obviously, integration has become a "spoiled" term in the politicised policy discourse, just like happened before with the terms guest workers (gastarbeiders), ethnic minorities (etnische minderheden) and multiculturalism in the Netherlands. Key words in the new Amsterdam policy discourse are diversity and participation.

¹¹ In the Barcelona case, the municipality has used the intercultural approach to promote diversity while at the same time promoting Catalan language and culture. In doing so it seems to conflate two language right frames: that of Catalonia of using Catalan as national language in the Spanish national context (and obliging it for non-Catalan speaking immigrants) and that of immigrants to have their mother tongue recognised in destination countries. For immigrants the first works out as an assimilation frame and the second as a diversity/multicultural frame

ferent groups and their involvement in the managementy of public spaces. Participation policies have addressed primarily the second generation youngsters who are regarded as would-be-citizens.

6. Governance of policies in eight city-cases

In this final section, we will make some cross-city observations on the governance of local integration policies. Our key questions are: How do the eight cities organise policies internally, within the city administration? Secondly, what institutions and organisations at the city level are mobilised? How does the city relate to other levels of government?

6.1. Internal local governmental administration

As we have observed above, integration policies of cities have often started as early reception policies for refugees and/ or migrant workers. In the cases of Prague, Warsaw and Turku for example, reception of refugees formed the starting point for policies. In other cases specific groups of immigrants, such as quest workers in Amsterdam and Stuttgart, became target groups of policies because their position in the local society was problematic and their access to public facilities closed or problematic. As a consequence, such early policies started as policies in the welfare sector: social benefits, housing, health. In the case of more recent immigration cities like Milan and Turin, integration policies started as a consequence of first reception measures for migrant workers who had managed to legalise their status in the 1986 and 1990 amnesties. These migrants moved from the South, where they had been working irregularly in the agriculture, to the North in order to find better job opportunities. This posed a series of challenges in the domain of housing and in access to services to the receiving cities, Turin and Milan in the first place. Family members joining these workers in the years that followed, raised new challenges and put even more pressure on these cities' first reception services.

As the presence of such specific groups becomes prolonged, more and more policy fields become involved and the need for more coordination of policies comes to the surface. When then at a certain point in time the welfare character of policies is replaced by a more comprehensive and future orien-

ted approach, and when such more comprehensive policies are applied to a much broader category of (all) immigrants, then an additional need is felt to place the coordination of policies at a (hierarchical) higher level within the administration of the city. This process often goes together with higher visibility of these policies in local politics. Such a pattern is visible in the eight city case-studies, be it with variations: some of the cities e.g. do have a special alderman or vice-mayor for integration policies (as Amsterdam had and Turin still has), others have the coordination of policies placed directly under the mayor (in Turku e.g. in a staff department for city development). The city of Stuttgart has both: a special alderman directly under the mayor.

6.2. The city's horizontal governance

A more or less logical consequence of a process of policies becoming more cross-sectional, more comprehensive in aspects of integration covered and target groups included, is that more and more stakeholders get involved in the policies, many of them outside the local administrative structure of the city. This is clearly a trend that is visible in cities that have an integration policy for some time. Interestingly, in the new immigrant cities in Central Europe - Prague and Warsaw in our case studies it is a part of these external stakeholders – NGOs in particular – that play an important role to press the city government for policy action. National NGOs, in particular Catholic organisations working in the field of social assistance, have been crucial also in developing first reception measures in Turin and Milan, and still nowadays they are the main partners of these municipalities in service delivery.

A particular aspect of this tendency towards a stronger horizontal pattern of governance is the choice of cities to involve of immigrant organisations in policymaking and implementation¹². Some cities have made a choice not to involve immigrant organisations in the implementation of

¹² There is a more general discussion in the literature on recent tendencies of governments (local and national) to outsource and/ or delegate tasks and activities that used to be implemented by the administration itself. That is surely the case. The more specific question here is outsourced to whom?

policies, such as Milan did. Other cities do mobilise their cooperation to reach target groups and to implement policies. In such a situation immigrant organisations may bring (indirectly and often tacitly) cultural elements into the implementation of policies (thereby easing service provision), as we have seen. Such participation of immigrant organisations in policy implementation may lead to the interesting situation that – even when a city does not have an explicit policy to promote immigrant organisations as such - it actually does support immigrant organisations, be it selectively the ones that are able and willing to support city policies. The Turku case illustrate this.

The increasing relevance of partnerships between public authorities and private organisations is illustrated in a very specific way in the Italian cities Turin and Milan: in both cases private banking foundations have become an important source of funding of immigrant integration activities and service provision for immigrants.

6.3. The city and national and EU-policies

Local integration policies have always been in the shadow of national integration policies or in the shadow of the absence of the latter. This has basically to do with the fact that migration policies (decisions who is allowed to enter and stay) are national policies. If an immigration policy was followed by a national integration policy, then local integration policies could be stimulated and facilitated by such national policies. In our case studies, the cities of Amsterdam and Turku have – historically - profited from national policies and the resources made available through them. Most of the cities in our sample, however, have started to develop local policies without a stimulating role of concepts and resources from the national level. These cities' attitude towards national authorities is guite different: they pressure their national governments to develop integration policies, as happened in the cases of Stuttgart and Barcelona.

Policies at the local level differ from policies at the national and at the EU level in several aspects. Local policies are (have to be) geared to the concrete and practical aspects of immigrants' lives, and they have to involve the immigrants directly: it is about their work and income, how and where they live,

about their education and that of their children. about their health and care, but also about the acceptance and practice of their home language, their world view and cultural traditions. The concreteness of these aspects in daily life in the city, combined with the fact that integration activities can only be done with and by immigrants makes that policy (implementation) is done rather pragmatically. Policy and policymaking at the national level is often regulatory in nature (setting general rules), abstract and - particularly in a politicised climate more driven by ideology and done unilaterally (i.e. without immigrants' involvement). Such differences between national and local policies transpire from all case-studies, be it to a varying extent and with different consequences.

This is not to say that local policies do not have ideological elements: they do, but these refer much more to strategic elements (needed in pragmatic approaches): the concept of interculturality and the keywords of diversity and participation did emerge in local policy documents rather than national ones and do receive ideological aspects in local discourse.

Such differences in the nature and orientation of policymaking can be – and often are – complementary. The whole idea of the normative definition of multi-level governance is that policies at different levels should be complementary and mutually supportive. But in practice this is not always the case. During the last decade we have seen that tensions have developed between cities and national governments on issues on which national and local interests diverge. One of these tensions that turned up in Amsterdam, and to a lesser extent Stuttgart and Turin, relates to different views on how to implement (controlled and restrictive) immigration policies, particularly how to treat illegal migrants in municipal care and service provision, how to combat illegal residence in other ways than by excluding them from city services.

Tensions between cities and national governments also arise often when it comes to the financing of integration facilities. Where national policies do oblige cities to implement certain elements of integration policies, such as happens in Finland and The Netherlands, the question is who finances these efforts, and are financial allocations by

national authorities sufficient. The complaints of Turku that the new national Integration Law (of 2010) broadens the target group significantly, but not (sufficiently) the financial resources is a case in point. Dutch cities complain that the national government that wants to have its immigration policies self-financed, devolves the financial burden to the immigrants themselves and to the city where they live.

Relations between integration policymaking and implementation at the local and the EU level are recent – the last decade only – but also remarkable. As we have reported in the February report (Caponio et al. 2014), European cities participate in quite a number of international projects in the field of integration, financed by ERF, EIF, ESF or other EU-funds. They furthermore have formed networks in which they exchange their policy experiences, also supported and financed to a great extent by EU-funds. This is reflected clearly in the eight case-studies. Stuttgart has been the city that took the initiative in 2005 to establish the Cities for Local Integration Policies network (CLIP): a project in which some 30 European cities had their policies studied and compared in order to learn from each other. Amsterdam, Prague, Turin and Turku are members of CLIP. Barcelona is a very active participant in the Intercultural Cities Network. In all of this there is clearly a direct line visible between the local level of cities and the EU-level.

The importance of the EU through funding of (projects of) NGOs is particularly great for the cities in Central and Eastern Europe. Much of what is happening there is – according to observers – actually dependent on EU funding. Similarly, because of the economic crisis and cuts to the national social policy budget in Italy, European funds have a crucial relevance also for cities like Turin and Milan for the funding of immigrant integration policy.

The specific - limiting - definition of target groups of EU integration policies (the EU defines Third Country Nationals only as target group) is not taken for granted by cities. Looking pragmatically at the situation of their immigrant residents, local policymakers may decide that intra-EU migrants are in need of integration facilities. In Amsterdam and in Turku, for example, certain groups of intra-EU migrants do come in into local policies as target

groups. However, it seems that conflicts on this mismatch of target groups definitions (between the EU and the cities) are not made explicit. In many cases the definition problem is also solved by using general funds like ESF money for employment especially for immigrant target groups, as is the case in the Trangeli project in Turku.

References

Alexander, M. (2007),

Cities and Labour Immigration. Comparing policy responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv. Aldershot: Ashqate.

Caponio, T. (2005),

'Policy networks and immigrants associations in Italy. The cases of Milan, Bologna and Naples', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 31 (5): pp. 931–950.

Caponio, T. (2007),

'La gestione locale delle politiche di soggiorno. Poste in gioco, attori e logiche di azione in alcune province del Piemonte', *Mondi Migranti* 3: pp. 107–130.

Caponio, T. (2014),

The legal and political dimension of local integration policies. KING Project – Social Science Unit, Desk Research Paper n. 11/July 2014. Http://king.ismu.org/wp-content/uploads/Social-Science-paper-n.-11.pdf

Caponio, T., B. Garcés-Mascareñas, P. Matusz Protasiewicz, R. Penninx & H. Schwarz (2014).

European Cities and their Migrant Integration Policies, A State-of-the-Art study for the Knowledge for Integration Governance (KING) project. KING Project – Social Science Unit, Notes on the desk research. April 2014.

Campomori, F. (2005),

'Integrare l'immigrato? Politiche di accoglienza a Vicenza, Prato e Caserta' in T. Caponio & A. Colombo (eds.), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali,* 235-266. Bologna: Il Mulino.

De Haas, H. (2010),

'Migration and development: A theoretical perspective', *International Migration Review* 44 (1): 227–264.

Entzinger, H. (2000),

'The dynamics of integration policies: a multidimensional model' in R. Koopmans & P. Statham (eds.), *Challenging immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*, 97-118. Oxford/New York: Oxford University Press.

European Commission (2003),

Communication on Immigration, Integration and Employment. 3 June 2003. (EC COM (2003) 336 final).

European Commission (2011),

European Agenda for the Integration of Third Country Nationals. COM (2011) 455 final.

Garcés-Mascareñas, B. (2014),

Immigrants' equal access and equal use: a review of local policies in the domains of health care, housing, education and the labour market. KING Project – Social Science Unit, Desk Research Paper n. 9/ July 2014.

Http://king.ismu.org/wp-content/uploads/ Social-Science-Paper-n.-9.pdf

Goeman, H. (2012),

Integrating integration. The constitution of a EU policy domain on migrant integration. PhD-thesis. Brussel: Vrije Universiteit Brussel.

Guild, E, K. Groenendijk & S. Carrera (eds) (2009), Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU. Farnham: Ashgate.

Hammar. T. (Ed.) (1985),

European immigration policy. A comparative study. Cambridge: Cambridge University Press.

Hammer, T. (2004),

'Research and Politics in Swedish Immigration Management 1965-1984. In: M. Jandl & I. Stacher (Eds), *Towards A Multilateral Migration Regime. Special Anniversary Edition dedicated to Jonas Widgren.* Vienna: ICMPD, pp. 11-34.

Østergaard-Nielsen, E. (2003),

'International migration and sending countries: key issues and themes', in in E. Østergaard-Nielsen (ed.), *International migration and sending countries: perceptions, policies and transnational relations*, 1-18. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Matusz-Protasiewicz, P. (2014),

Local policies as cultural integration and social cohesion policies. KING Project – Social Science Unit, Desk Research Paper n. 10/ July 2014. http://king.ismu.org/wp-content/uploads/Social-Science-paper-n.-10.pdf

Penninx, R. (1981),

'The contours of a general minorities policy', *Planning and Development in the Netherlands*, XIII (1) 5-25.

Penninx, R. (2005),

'Integration of migrants: economic, social, cultural and political dimensions', pp. 137-152, in: M. Macura, A.L. MacDonald and W. Haug (eds), *The new demographic regime. Population challenges and policy responses.* New York/Geneva: United Nations.

Penninx, R. (2009),

Vergleichende Studies zu Integrationspolitiken europäischer Städte, in: Frank Gesemann / Roland Roth (Hrsg.), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft – Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp 611-634.

Penninx, R. (Forthcoming 2015),

'Cities in search of knowledge for their integration policies', in: P. Scholten, H. Entzinger, R. Penninx & S. Verbeek (Eds), *Research-policy dialogues on migrant integration in Europe.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Van Ewijk, E. (2013),

Between Local Governments and Communities: Knowledge Exchange and Mutual Learning in Dutch-Moroccan and Dutch-Turkish Municipal Partnerships, PhD dissertation, University of Amsterdam.

Zincone, G. (1998),

'Illegality, enlightment and ambiguity: A hot Italian recipe', *South European Society and Politics* 3 (3): 43-81.

Luca Pacini¹³

L'importanza del tema in Italia

Il contributo portato da Pacini si ricollega, in primo luogo, a un interrogativo posto dal Prof. Balbo: cosa si intende per piccoli comuni. Tale riflessione parte dal fatto che non esiste una definizione esaustiva e che generalmente si assume come unico parametro di riferimento quello numerico, riferendosi al "piccolo comune" quando si ha una popolazione inferiore ai 5000 abitanti. Secondo quanto sostiene Pacini, infatti, questo tipo di definizione può essere comoda sul piano amministrativo ma risulta poco indicativa per la descrizione di un tema complesso come quello dell'integrazione dei cittadini stranieri (ma anche dei cittadini in generale); una mera definizione numerica non appare, dunque, efficace per la comprensione della reale dimensione di ogni singolo comune poiché molteplici sono le caratteristiche di ogni realtà e la ricerca PRIN intende proprio superare ed approfondire tale inquadramento formale. Questa considerazione viene ancor più avvalorata quando Pacini commenta alcuni dati statistici: nella regione Calabria, ad esempio, sono 323 i piccoli comuni di cui 78 sotto i mille abitanti; in Lombardia i piccoli comuni sono 1064 e 322 sotto i mille abitanti. Già da questo primo semplice confronto è possibile comprendere la grande varietà che la definizione racchiude. E' fondamentale, quindi, una conoscenza approfondita che tenga conto di tutte le caratteristiche del territorio: dalla posizione geografica all'estensione territoriale, dalla densità abitativa all'incremento demografico e alla specifica situazione economica.

Negli ultimi anni, osserva Pacini, mentre negli altri Paesi europei si registra una maggiore concentrazione dell'immigrazione nelle grandi metropoli, in Italia il fenomeno si diffonde sempre più nei piccoli centri, lasciando intuire quanto ciò possa creare delle profonde alterazioni nell'equilibrio di un piccolo paese. La posizione geografica, nonché l'ampiezza dei confini amministrativi, in particolare, risultano sensibilmente caratterizzanti in quanto molti piccoli comuni hanno una giurisdizione territoriale molto vasta rispetto ad altri. Tale precisazione risulta par-

ticolarmente utile anche alla comprensione dell'influenza del fenomeno migratorio: in alcuni casi l'arrivo di nuove famiglie d'immigranti nel territorio ha aiutato a mantenere attivi dei servizi fondamentali. come ad esempio le scuole; in molti comuni, d'atra parte, caratterizzati da un'estensione geografica ampia, organizzare un servizio di scuolabus può rivelarsi particolarmente oneroso rispetto ad altri piccoli comuni di limitate dimensioni. La ricerca PRIN parte proprio da questo tipo di analisi territoriale volendo, quindi, restituire la mappa complessa della realtà italiana; in tal maniera si possono prendere ad esempio le situazioni più equilibrate e di successo ed ipotizzare degli interventi più consapevoli nei casi in cui l'integrazione sembri più difficoltosa, al fine di creare delle condizioni maggiormente favorevoli in tutto il territorio.

All'interno del quadro economico utile alla gestione del territorio, Pacini affronta il tema delle politiche sociali, riferendosi, in particolare, alla spesa sociale pro capite; i dati del 2012, ad esempio, riguardo la spesa media pro-capite sociale, ossia "la dote che ogni cittadino mediamente ha per la spesa sociale", riportano un valore di 115 euro. Di tale quota il 70% viene fornito dalle risorse proprie del comune mentre il restante 30% dalle risorse centrali che transitano attraverso la Regione; entrando nello specifico, però, si capisce come tale dato, in quanto media nazionale, sia debolmente indicativo delle diverse realtà italiane registrando, ad esempio, una quota di ben 295 euro a Trento mentre di solo 25 euro a Reggio Calabria. Appare chiaro come il taglio della spesa sociale incida, quindi, molto di più nei comuni che hanno già una spesa sociale bassa, essendo più dipendenti delle risorse statali, e quanto sia difficile, da parte dei comuni, gestire le difficoltà di integrazione quando non si stanziano le risorse necessarie per intervenire quotidianamente. Inoltre tali amministrazioni, oltre a dover inventare

¹³ Responsabile dell'Area Welfare, Immigrazione e Scuola dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani).

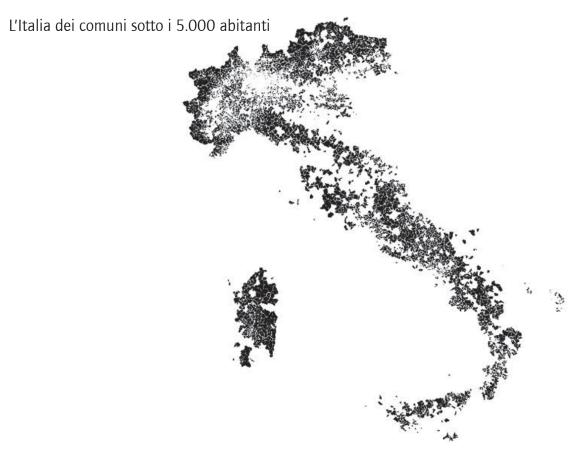
modelli di spesa sociale diversi, hanno degli obblighi dettati dai Piani di zona, quali la creazione di una rete che li unisca in convenzione con i comuni limitrofi (per i comuni al di sotto dei 5000 abitanti) al fine di ottimizzare i servizi; questa prospettiva sebbene sia un provvedimento auspicabile per il contenimento degli sprechi, rappresenta uno shock dal punto di vista amministrativo poiché si rivela come una grande novità per il Paese dove il cittadino è abituato a rivolgersi ad istituzioni centralizzate. La gestione dell'integrazione degli immigrati nei piccoli comuni è quindi inserita in una cornice che comprende tutti i gradi delle istituzioni ed un forte segnale di innovazione potrebbe partire proprio da nuovi investimenti nelle politiche sociali.

Nei piccoli comuni, continua Pacini, l'integrazione sembra essere facilitata perché esiste una maggiore coesione sociale ed una vicinanza più diretta dell'amministrazione con i bisogni dei cittadini. Appare, però, fondamentale lavorare sia con coloro che hanno bisogno di integrarsi che con la società, ossia innescare un processo bidirezionale di integrazione che consenta il superamento dell'etichetta di "immigrato" a vita facendo emergere, invece, uomini e donne con le proprie potenzialità e la propria maniera di esprimerle. Quindi al di là di cercare modelli d'integrazione sociale, cosa impossibile viste le tanti variabili in gioco, lavorare per l'immigrazione e la cittadinanza sociale produrrebbe non tanto dei modelli quanto una base di comprensione che servirebbe a tutti i cittadini. L'obbiettivo è, quindi, quello di affrancare il cittadino straniero da quello stigma iniziale di difficoltà insito nel fatto che viene da un altro Paese, discorso che, d'altronde, risulterebbe valido anche per i cittadini italiani in generale poiché molte categorie sociali fanno tutt'ora fatica a liberarsi dallo stigma affibbiatogli dalla società proprio come gli stessi immigrati.

Si parla spesso di immigrazione in riferimento al lavoro soprattutto riguardo alla crisi che colpisce anche gli immigrati e che, in alcuni casi, li spinge a ritornare nel proprio Paese d'origine. Ma nonostante l'importanza di tale tema ce n'è un altro altrettanto importante ma forse meno considerato ossia quello dell'abitare; il fatto che gli immigrati scelgano di vivere in piccoli comuni è dovuto in gran parte proprio alla relativa disponibilità abitativa. La questione non è, però, un problema strettamente

inerente l'immigrazione ma tale contesto mette solo in evidenza un problema che è, in realtà, strutturale del nostro Paese: come ricorda Pacini l'unico grande Piano di edilizia residenziale pubblica risale ormai al 1949 (piano INA-Casa noto comunemente come Piano Fanfani) tra l'altro prettamente indirizzato alla rioccupazione operaia. Nel nostro Paese, infatti, l'edilizia pubblica ricopre solamente il 5% dell'edilizia residenziale presente sul territorio nazionale contro il 25-30% delle altre realtà europee; analizzando, così, il quadro complessivo emergono con chiarezza le debolezze strutturali del welfare italiano su cui bisognerebbe necessariamente intervenire per il benessere della collettività.

A fronte di queste considerazioni, l'ANCI nel 2000 ha creato lo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti di Asilo e Rifugiati) con un cofinanziamento del 50% da parte dello stato italiano ed un 50% da parte dei fondi europei per i rifugiati. Questo progetto ha avuto riscontri talmente positivi da diventare legge dello Stato. L'accesso alla rete rispetta un'architettura istituzionale precisa composta dal Ministero dell'Interno, che ha la responsabilità costituzionale per l'immigrazione, il Comune, ovvero l'istituzione cosiddetta di prossimità con responsabilità diretta su tutto ciò che riquarda la parte amministrativa dei cittadini ed il terzo settore, come le associazioni di tutela e partner strategici all'interno degli enti locali. Nell'ambito di questo sistema ci sono linee quida comuni; non si va, quindi, a cercare un modello specifico ma i comuni vengono ascoltati e con essi si cerca di capire se le strategie funzionano nel caso specifico. Il tassello fondamentale di tale strutturazione risiede nel fatto che l'adesione alla rete è volontaria: ciò comporta, quindi, che nella quasi totalità dei casi il comune ne abbia qià discusso in giunta o in consiglio comunale e che la comunità aderente al programma si stia già preparando a ricevere le persone. Per la riuscita effettiva, conclude Pacini, è necessario, però, lavorare in un sistema che sia definitivamente impermeabile ai cambiamenti politici poiché troppo spesso in Italia l'amministrazione che succede disfa ciò che è stato pianificato o realizzato dalla precedente, ostacolando inevitabilmente i miglioramenti a lungo termine.



Fonte: Rielaborazione grafica di un'elaborazione SERICO su dati Istat

Commenti all'intervento di Luca Pacini

Balbo osserva come l'assenza di un patrimonio di edilizia residenziale pubblica giochi un ruolo centrale nello spostamento degli immigrati verso comuni minori, che a loro volta non dispongono di tale patrimonio ma presentano un'offerta abitativa a costi più accessibili. Il problema che ne deriva è inerente al fatto che la disponibilità abitativa si confronta inevitabilmente con le leggi del mercato privato, che spesso non è in grado di rispondere alla domanda di alloggi a basso costo.

La questione su cui bisogna interrogarsi è, dunque, se sia possibile governare un processo che avviene attraverso tale circuito (il mercato), dato che non solo in Italia da molto tempo non si investe più in edilizia pubblica, ma si presenta anche un problema relativo ad un'ingente patrimonio da riabilitare. Inoltre, mentre nelle città questa situazione si confronta con il tema della segregazione, nei piccoli comuni ne perde i connotati e questo può rappresentare un elemento di grande vantaggio.

All'osservazione di Balbo, Pacini risponde mettendo in luce la situazione abitativa in Italia, per cui quasi l'80% di case è in proprietà. Questo dato deriva dal ruolo ricoperto in Italia dalla casa e dall'investimento sul mattone, che ha prodotto un enorme numero di appartamenti sfitti.

Affermando la propria contrarietà nei confronti di una "costruzione selvaggia" di edilizia popolare, Pacini chiarisce la sua posizione rispetto alla formazione di piano nazionale di edilizia residenziale pubblica, inteso come programma che sia in grado di creare una cornice capace di rispondere in qualche misura alla situazione attuale. Sono infatti necessarie azioni importanti e decise per rispondere all'ingente presenza di appartamenti sfitti; interventi che siano in grado di rendere tale patrimonio davvero disponibile. Il proprietario deve essere posto di fronte ad una scelta: mettere sul mercato l'abitazione e dunque trarne beneficio, anche con delle garanzie, o altrimenti essere sottoposta ad una tassazione specifica; tassazione che deve essere riutilizzata all'interno di questo stesso settore. Uno dei problemi che i sindaci si trovano ad affrontare in ambito di edilizia popolare risiede, inoltre, nell'empasse dei procedimenti burocratici e nell'in

certezza dell'intero processo edilizio. In questo quadro è necessario, quindi, garantire la massima trasparenza degli appalti, ma con delle modalità che permettano di dare vera sostanza alle idee e agli investimenti.

Inoltre, nelle case popolari, continua Pacini, si riscontra la presenza di una situazione paradossale, c'è infatti uno "zoccolo duro" di persone che da generazioni occupa questi appartamenti, senza essere in possesso dei requisiti necessari, a causa di controversi sistemi di dichiarazione del reddito.

Bisogna quindi inquadrare il tutto in una politica sociale strutturata, di stampo nazionale, in grado di rispondere alle due grandi questioni che inquadrano il tema della casa: l'indebitamento e l'invecchiamento della popolazione. Tutte le diverse possibilità devono essere inquadrate all'interno di un'impostazione sociale, e quindi di una politica sociale, che devono andare oltre gli attuali canoni; occorre, quindi, lavorare sugli appartamenti di mutuo aiuto, progettare delle risposte diverse e poter mettere nella condizione gli amministratori di poter crescere in questa direzione.

Nella sua conclusione, Pacini, riconosce la spinosità del problema, ammettendo tuttavia la sua posizione, secondo cui il modello da seguire è quello di altri paesi nei quali la casa assume diverse connotazioni, senza costruire nuove abitazioni.

Vivere nei piccoli comuni: scelta o necessità

Daniela Hondrea¹⁴ **Uno sguardo su Pomezia**



Hondrea descrive brevemente il lavoro svolto dall'associazione che si occupa di orientamento e sostegno agli stranieri presenti sul territorio italiano, in particolare sviluppando progetti per i minori e per le loro famiglie. L'obbiettivo è formare ed orientare verso i servizi socio-istituzionali per costruire un percorso di integrazione reale e di partecipazione alla vita sociale.

Il quadro generale demografico del comune di Pomezia mostra, negli ultimi anni, un forte incremento della popolazione che passa da 54.786 abitanti nel 2005 a 63.959 nel 2014. A guesta crescita demografica hanno contribuito in gran parte gli stranieri che attualmente risultano essere 8.173 cittadini residenti (dati relativi all'anno 2013). Sul totale degli stranieri, 598 provengono dall'Africa, 553 dall'America Latina, 700 dall'Asia e 6.415 dall'Europa. Hondrea fa notare che, diversamente dal pensiero diffuso che vede gli stranieri vivere principalmente nelle grandi città, sono sempre più gli stranieri presenti nei piccoli paesi, nonostante spesso continuino a lavorare nelle città. Le ragioni che spingono gli stranieri verso il territorio pontino sono prevalentemente il costo della casa e la possibilità di accedere facilmente ai servizi, nonché la presenza di parenti e amici che vivono già da tempo in questa area. Inoltre, la forte presenza di minori stranieri sul territorio impone alla scuola, e alla società, di affrontare dei cambiamenti inevitabili. Una problematica importante riquarda la percezione della popolazione autoctona che è spesso accompagnata da sentimenti di ansia e paura verso qualcosa che non conosce e che viene percepito come pericoloso. Tale percezione è frutto sia di episodi riportati dalla cronaca, sia dell'idea che in questo periodo di crisi economica lo straniero rappresenti un ostacolo aggiuntivo alla ricerca di lavoro. In realtà sono proprio gli immigrati a subire maggiormente gli effetti negativi della crisi: tra il 2008 e il 2013 su quattro disoccupati, uno risulta essere straniero. Tuttavia Hondrea riferisce come la crisi non sembri aver fermato la voglia di fare impresa degli immigrati: gli attuali 150 lavoratori autonomi di origine straniera rappresentano il 9% di tutti gli imprenditori di Pomezia con un aumento del 30% rispetto al 2010. Inoltre, sommando lavoro dipendente ed autonomo, gli stranieri contribuiscono per il 12% al PIL territoriale del comune di Pomezia. Hondrea evidenzia come fino al 2010 sul territorio di Pomezia non ci sia stata una politica di integrazione a sostegno della comunità straniera. Le associazioni hanno sempre lavorato per combattere prima di tutto i pregiudizi e le ostilità degli operatori pubblici; in seguito al lavoro di sensibilizzazione svolto dall'associazionismo, nel 2013 è stato indetto un bando di gara comunale che ha visto l'apertura dello sportello di ascolto agli immigrati attraverso una convenzione a costo zero tra il comune di Pomezia e l'Associazione Spirit Romanesc ONLUS. Lo sportello di ascolto, attivato presso i servizi sociali, ha avuto un riscontro positivo ed ha avviato una nuova fase di attenzione nei confronti dell'integrazione sociale, garantendo l'accesso ai servizi ai cittadini stranieri che vivono sul territorio. Gli stranieri, conclude Hondrea, rappresentano un vero e proprio aiuto economico per la crescita e la competitività, contribuendo sempre più allo sviluppo del Paese.

¹⁴ Responsabile della sede operativa di Pomezia dell' Associazione Spirit Romanesc ONLUS e dello sportello immigrazione del Comune di Pomezia.

Hassan Samid¹⁵ Uno sguardo su Ferrara



Samid propone una riflessione, ricollegandosi al precedente intervento di Luca Pacini, a proposito delle seconde generazioni. Samid, giunto in Italia da bambino, ritiene di non aver vissuto sulla propria pelle il processo e il progetto migratorio ma di averne subito le conseguenze inevitabili anche per la "sfortuna" di essere esteticamente identificabile come immigrato; le parole di Pacini gli fanno sorgere una domanda: quando si smette di essere immigrati? Probabilmente non si smette mai perché anche dopo aver ottenuto il passaporto italiano, successivamente al primo entusiasmo, ci si accorge che in realtà nell'immaginario collettivo si è ancora un immigrato.

La prima critica che propone riguarda la terminologia utilizzata: in particolare ritiene che la parola integrazione andrebbe sostituita con interazione. Integrazione sembra infatti indicare una sorta di movimento mono-laterale dove c'è qualcuno che si deve integrare con un altro e possibilmente l'uno spogliarsi delle proprie caratteristiche per essere un po' più simile all'altro e dunque più assimilabile. L'interazione all'opposto è un processo che avviene tra più parti.

Un'altra osservazione riguarda ciò che ha sottolineato l'Assessore regionale Rita Visini, ossia che gli immigrati sono e devono essere una risorsa per lo sviluppo dell'economia del Paese; Samid ritiene che questo non basti, gli immigrati non si possono infatti paragonare a dei pistoni come mera forza lavoro, perché sarebbe una sorta di mercificazione dell'immigrato. Bisogna andare oltre e vederli anche come risorsa culturale ed un valore aggiunto

al Paese, cosa molto più difficile perché richiede una partecipazione attiva di tutti i cittadini e delle amministrazioni.

Samid parla di Ferrara che, nonostante sia numericamente molto oltre la definizione di piccolo comune, presenta alcune caratteristiche dei piccoli centri esplicitate dal Prof. Balbo come, per esempio, il legame diretto che c'è tra l'amministrazione locale e tutte le associazioni di immigrati o che si occupano di immigrazione. A Ferrara, grazie ad una continuità politica e ad una durevole collaborazione con le associazioni di immigrati, è stato possibile affrontare il tema dell'immigrazione in maniera piuttosto strutturata (alcuni aspetti sono criticabili ma è stato fatto comunque un lavoro importante e continuativo) ad esempio per quanto riguarda i servizi di base ai cittadini.

Ad esempio, già nel 2006, è stato promosso il "Consiglio delle Comunità Straniere", un organo informale composto da esponenti delle varie comunità straniere che insieme al Comune di Ferrara si occupava di discutere delle problematiche inerenti l'immigrazione per avanzare proposte da presentare in Consiglio Comunale. Il "Consiglio delle Comunità Straniere", promosso per dare voce agli immigrati che ancora non hanno il diritto al voto, è stato riproposto anche quest'anno con una piccola ma significativa modifica: l'apertura a tutte le associazioni, anche non di immigrati ma che si occupano di immigrazione.

Secondo Samid una delle principali fonti di problemi nella gestione dell'immigrazione deriva dal continuare a proporre la "stessa ricetta" applicandola ad un fenomeno che è in continua evoluzione ed a soggetti che non compongono un'entità omogenea, bensì profondamente eterogenea. Ad esempio appare abbastanza ridicolo insistere con processi integranti nei confronti di comunità, come quella marocchina, che sono presenti in Italia ormai da molti anni. È per questo che l'Associazione dei Giovani Musulmani di Ferrara ha rifiutato di far parte di questo Consiglio, giacché trova abbastanza controproducente e fuori dall'attualità "aiutare l'immigrato a far meglio l'immigrato": invece di aiutare gli immigrati a parlare solo dei propri problemi, è

¹⁵ Presidente dell'Associazione Giovani Musulmani di Fer-

opportuno fornire loro gli strumenti necessari per parlare di tutti i problemi che riquardano i cittadini. A Ferrara, sottolinea Samid, si cominciano a raccogliere i frutti di quelle politiche abitative fatte decenni fa che, non favorendo un processo di integrazione o di inclusione sociale, hanno portato alla creazione di complessi di case popolari. Ad esempio nella zona nord della città esistono alcuni quartieri popolari che rischiano di diventare un concentrato di emarginazione e disagio sociale, a causa della co-presenza di immigrati e altre categorie sociali svantaggiate. A fronte di questa situazione Samid propone due soluzioni: o si rivedono le politiche abitative, cosa probabilmente complessa ma fattibile, ad esempio pensando ad una ridistribuzione degli stranieri sul territorio, oppure si forniscono gli strumenti per evitare che alcune zone diventino problematiche.

A Ferrara si sta inoltre sviluppando un fenomeno nuovo, che Samid considera allarmante, legato alla nascita di un comitato di quartiere. Il dato preoccupante non è tanto ciò che il comitato propone (attività contro la prostituzione, contro la droga, contro il degrado) quanto l'atteggiamento dell'amministrazione che continua ad essere abbastanza timida nei confronti di questi cittadini, etichettandoli come xenofobi di estrema destra. Samid ritiene che sia un atteggiamento controproducente tipico di molte amministrazioni di centro-sinistra che per paura di tradire qualche precetto del partito evitano una collaborazione con queste realtà. È invece opportuno cercare una collaborazione con questo gruppo di cittadini per capire quali siano i problemi oggettivi del luogo per evitare il rischio che, sentendosi isolati e non ascoltati, diventino veramente xenofobi.

Samid conclude sostenendo che sia giunto il momento di passare dall'assistenzialismo ad una inclusione sociale un po' più articolata. È arrivato il momento di andare oltre e bisogna anche saperlo fare e le amministrazioni locali, si riferisce a Ferrara ma è un invito generale, devono avere il coraggio di osare qualcosa, di andare oltre le logiche di partito.

Khalid Chaouki¹⁶

Introduzione alla seconda sessione

Il deputato Khalid Chaouki osserva subito come l'evoluzione della gestione delle politiche dell'immigrazione in Italia sia stata lontana da un approccio ideologico e come sia mancata una visione generica ed un disegno complessivo di una politica nazionale in questi decenni; periodo nel quale il fenomeno migratorio è cresciuto progressivamente ed in maniere differenti, soprattutto dai primi anni '90 in poi. Egli ha ribadito, pertanto, la necessità di un vero e proprio "piano di inclusione" che quardi all'immigrazione come una realtà strutturale, e che sia in grado di formare un apparato legislativo di riferimento in termini di inclusione sociale, per risolvere quell'empasse dovuta proprio dalla mancanza di un frame normativo adequato, e causata dagli eccessivi iter burocratici.

Allo stesso tempo, afferma l'Onorevole, in questi anni tale complessa situazione è stata resa meno spinosa, grazie alla raccolta "L'Italia della convivenza" che ha permesso di far emergere quell'Italia fatta di territori, di comuni e di sindaci. Sono state proprio le amministrazioni locali che in qualche modo hanno dovuto sopperire all'assenza di un indirizzo nazionale, offrendo risposte più o meno qualificate a seconda degli strumenti a disposizione dei singoli governi locali. Decine di comuni, e soprattutto di piccoli comuni, hanno contribuito ad individuare impulsi interessanti che hanno permesso di combattere alcune realtà discriminatorie, alimentando percorsi di coesione sociale.

Negli ultimi anni però, continua Chaouki, c'è stato un nuovo fattore che ha influito con impatto notevole sulla società e sui processi di inclusione dei cosiddetti "nuovi italiani": la crisi economica e sociale che ha avuto luogo in Italia ha influito anche sugli immigrati; immigrati che risiedono nel nostro Paese anche da decenni, ormai immigrati di seconda generazione e che hanno contributo allo sviluppo economico italiano, ora perdono il lavoro, soprattutto nel Nord Italia. Questo problema porta le comunità locali a chiedersi come possano porre rimedio a tale deficit, soprattutto in termini sociali.

A questo proposito è necessario, oggi, affrontare delle sfide fondamentali: quella del diritto di accesso ai servizi; della partecipazione delle comunità straniere; del diritto alla cittadinanza italiana per gli stranieri residenti e quella del diritto di voto agli stranieri residenti.

L'idea di una strategia nazionale, continua il deputato, non toglie nulla al lavoro delle realtà locali, anzi è estremamente importante il ruolo che giocano i piccoli comuni che sono, e dovranno continuare ad essere, i primi a rafforzare questa alleanza tra italiani e nuovi italiani, e che riusciranno in questo intento solo se con un background legislativo ben rafforzato alle spalle.

Altrettanto importante, all'interno di questo quadro, è il tema dei giovani, e la questione che il deputato presenta è in riferimento a quanto si riesca effettivamente a sfruttare il fatto che i ragazzi possano contribuire a costruire un ponte verso una reale inclusione sociale.

Alla luce delle considerazioni fatte, Chaouki pone l'attenzione sul lavoro svolto rispetto tali questioni da parte di alcuni comuni italiani, come ad esempio Reggio Emilia, riconoscendone pienamente il valore.

Proseguendo nel suo intervento, l'Onorevole affronta la questione della sfida dell'accoglienza per i rifugiati lanciata oggi ai comuni. In questa direzione si mette in luce l'importanza della capacità delle amministrazioni locali di agire insieme e di costruire reti di relazioni; molti comuni, soprattutto i più piccoli, spesso, infatti, non possiedono gli strumenti necessari per cogliere le opportunità che derivano da una buona programmazione dell'accoglienza.

¹⁶ Deputato del Partito Democratico.

¹⁷ "L'Italia della convivenza" è una raccolta di buone prassi, esistenti sul territorio nazionale, rivolte all'inclusione sociale delle persone straniere migrate in Italia. Il testo si pone a conclusione dell'indagine commissionata dal Forum Immigrazione del PD e realizzata dall'Associazione Nuovo Welfare.

Emerge, quindi, l'importanza della capacità di comprendere le occasioni che derivano dall'accoglienza stessa, anche di pochi numeri di richiedenti asilo o minori non accompagnati, attraverso un necessario coordinamento tra piccoli comuni e una maggiore responsabilizzazione da parte delle Regioni e delle prefetture. L'organizzazione trasparente dell'accoglienza come opportunità per i piccoli comuni, può anche tradursi in azioni alternative che sappiano partire dal basso e siano in grado di costruire una rete, trovando anche nell'associazionismo e nel volontariato una linfa vitale importante per questo percorso.

Importante in questa direzione, afferma Choauki, è anche la mancanza di un dialogo con le Istituzioni Europee, in particolare il Consiglio d'Europa, nei confronti del quale appare importante instaurare un confronto soprattutto in termini di scambio di esperienze positive oltre che di risorse.

A conclusione del suo intervento, il deputato ribadisce l'importanza, per i piccoli comuni, degli strumenti necessari per saper cogliere le opportunità, ma anche per essere in grado di mettere in campo azioni di inclusione che partano dal basso, per ribaltare quell'immagine di un'Italia del *business* da parte di pochi che specula su questi temi.

Antonella Sarlo¹⁸

I risultati della ricerca PRIN.

'Società delle diversità' nei piccoli comuni: risultati in progress della ricerca PRIN¹⁹

Le scelte insediative degli immigrati stanno evidenziando processi crescenti di diffusione territoriale; alle dinamiche di polarizzazione nelle grandi aree urbane si stanno oggi sostituendo scelte insediative che privilegiano la piccola dimensione. Nuovi gruppi, portatori di bisogni e di culture diverse esprimono 'domande di città' che si sovrappongono e si moltiplicano, determinando, nei piccoli comuni, inedite dinamiche di polarizzazione tra vecchi e nuovi abitanti e differenti 'geografie d'uso' dello spazio urbano. Spazio urbano che si conferma quale palinsesto che unisce la dimensione spaziale e territoriale ai temi della governance, dell' inclusione e dell' identità (Bekemans, 2009).

E' su tali mutamenti, sulle politiche pubbliche, sulle capacità locali di risposta e sui possibili strumenti per una gestione innovativa delle 'società della diversità' nella piccola dimensione, che la ricerca "Piccoli comuni e coesione sociale: politiche e pratiche urbane per l'inclusione sociale e spaziale degli immigrati" (MIUR- PRIN 2010-11), si sofferma²⁰.

- 1. Riferimenti e questioni di metodo Quattro le linee di lavoro che delimitano e specificano obiettivi e campo di ricerca:
- *Le Dinamiche* dell'immigrazione: definizione del quadro delle tendenze in atto e identificazione delle geografie regionali e delle strutture territoriali del fenomeno con particolare riferimento ai piccoli comuni.
- Le Politiche e la governance: analisi dei processi e degli strumenti di governance attivati per la coesione sociale e spaziale delle popolazioni immigrate nei contesti regionali oggetto di ricerca (Veneto, Lombardia, Provincia di Ferrara, Lazio e Calabria).
- Le Pratiche locali: analisi e identificazione di differenti 'modelli' di insediamento degli immigrati e delle differenti 'risposte' (pratiche) promosse in alcuni piccoli comuni (casi di studio); sperimentazione di progetti pilota per l'inclusione sociale e urbana in tre contesti locali.
- I contributi in termini di policy. rafforzamento

delle capacità delle società locali e definizione di raccomandazioni in termini di politiche urbane per l'inclusione, anche in base ai risultati emersi dalla sperimentazione dei progetti pilota.

Due le questioni metodologiche che si sono poste nella strutturazione della ricerca.

La prima riguarda la necessità di identificare una tipologia di piccoli comuni, basandosi su valori differenziati per i diversi ambiti territoriali, al fine di cogliere forme e confini di un universo complesso ed eterogeneo, quale quello definito dalle diverse specificità regionali. La metodologia per identificare i piccoli comuni, elaborata dall'UdR Politecnica delle Marche, ha individuato i piccoli comuni in modo induttivo, partendo da dati empirici oggettivi (statistiche di fonte ufficiale), facilmente comparabili e aggiornabili, e ha prodotto una classificazione tipologica 'regionalizzata'.

La seconda questione, riguarda la necessità di definire una *tassonomia* delle diverse componenti che si affiancano e si intersecano nel complesso universo dell'immigrazione, anche per poterne misurare l'ampiezza. Tale questione è cruciale, sia per identificare le domande, sia per definire le politiche di accoglienza e di inclusione (dallo housing ai servizi sociali). Si configurano, infatti, rispetto ai diversi status degli immigrati (provenienza, posizione rispetto al soggiorno, posizione rispetto al lavoro) e alle possibili modalità di insediamento (stanziali, stagionali, in transito) diversi complessi di domanda, cui corrispondono differenti modalità di risposta e diversi regimi di cittadinanza. Questi si intersecano poi con i quadri sociali, economici

¹⁸ Ricercatore all'Università Mediterranea di Reggio Calabria e responsabile dell'Unità di Ricerca PRIN.

¹⁹ Testo a cura del relatore.

²⁰ Alla ricerca PRIN, coordinata dallo IUAV di Venezia, partecipano l'Università di Milano Bicocca, l'Università degli studi di Ferrara, l'Università Politecnica delle Marche, l'Università degli studi di Roma Tre e l'Università Mediterranea di Reggio Calabria.

e insediativi dei diversi contesti locali, generando dinamiche e pratiche anche molto differenti. Tuttavia, fare chiarezza sulla complessa articolazione del fenomeno, sulle categorie di immigrati e, soprattutto, sulle dimensioni delle componenti 'invisibili' (irregolari e come tali non quantificate) e 'grigie' (non più regolari o, se regolari, non rilevabili con facilità), resta difficile e costituisce una 'debolezza' per certi versi 'strutturale' della ricerca, che può far riferimento solo a stime complessive dei fenomeni e a ipotesi tassonomiche con forti gradi di permeabilità e sovrapposizione.

2. Dinamiche dell'immigrazione e politiche regionali: alcuni temi di riflessione

La complessità dei risultati della prima fase della ricerca e la necessità di strutturare una lettura comparativa in una fase più avanzata, suggeriscono di evidenziare, in questa sede, i temi 'trasversali' ai diversi contesti considerati, sia per quanto riguarda le dinamiche e le politiche regionali, sia per quanto emerge dai casi studio.

Polarizzazione versus diffusione: i modelli insediativi nella piccola dimensione

Alle dinamiche quantitative, che vedono nell'ultimo decennio crescite percentuali considerevoli della popolazione immigrata residente nelle 5 regioni considerate (dal +303% della Calabria al +165% del Veneto) corrisponde, in tutti i contesti regionali considerati, un'attenuazione dei fenomeni di polarizzazione nelle città e una connessa dinamica di diffusione nei comuni di piccola dimensione. Il fenomeno assume però 'declinazioni' differenti. In Lazio e in Lombardia all'attenuazione dell'effetto polarizzante delle due grandi città metropolitane corrispondono dinamiche di riequilibrio che, nel primo caso, determinano una forte crescita della presenza di immigrati nei comuni dell'hinterland romano (+263% nell'ultimo decennio); nel secondo, invece, una maggiore distribuzione e diffusione nei piccoli comuni delle altre province lombarde, eccezion fatta per quelle montane. Dinamiche di diffusione si registrano anche in Veneto e in Calabria; nel primo caso il modello interstiziale legato alla dimensione micropolitana incardinata sui distretti industriali - carattere strutturale delle dinamiche di territorializzazione degli immigrati in questa regione - evidenzia una progressiva crescita della presenza di immigrati nei comuni distrettuali più piccoli; in Calabria, invece, pur permanendo una forte capacità polarizzante dei centri capoluogo, si registra una contemporanea dinamica di diffusione nei piccoli comuni e una forte concentrazione nelle piane agricole costiere.

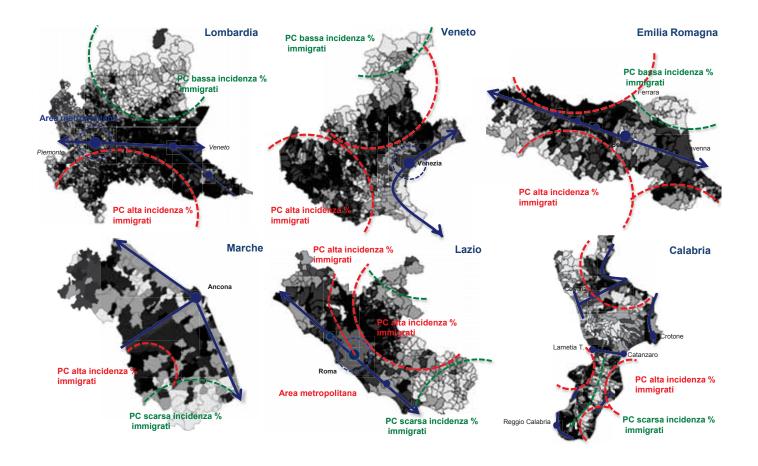
I fattori che orientano le scelte di insediamento degli immigrati sono, innanzitutto il lavoro e la casa; in subordine il trasporto pubblico. Rispetto alle possibili combinazioni di questi tre fattori si possono identificare traiettorie specifiche di territorializzazione. La disponibilità di alloggi, nello specifico, emerge come fattore chiave e i piccoli comuni offrono soluzioni più accessibili. Infatti, i fenomeni di spopolamento di molti centri interni (Calabria e Lazio, ma anche Lombardia) e i nuovi 'modelli' dell'abitare degli italiani (tendenza all'abbandono dello stock abitativo anni '60 e '70 e connesse dinamiche di suburbanizzazione) rendono di fatto disponibile un patrimonio immobiliare che, in assenza di questa nuova domanda, resterebbe fuori da qualsiasi circuito economico.

Alla maggiore accessibilità all'alloggio offerta dai piccoli comuni, corrisponde una necessità di mobilità da e verso i luoghi di lavoro. Questo aspetto diventa centrale soprattutto nei contesti metropolitani, dove le scelte decentrate di insediamento degli immigrati seguono le linee del trasporto pubblico su ferro.

Effetti della crisi e nuovi processi 'circolari'

Le dinamiche diffusive sopra menzionate trovano ulteriori elementi propulsivi nelle ricadute che la crisi sta determinando sulle scelte di vita e di insediamento degli immigrati.

La progressiva precarizzazione del lavoro immigrato che si sta registrando nei contesti dove l'immigrazione è fenomeno ormai consolidato (Veneto e Lombardia), sta modificando in modo sostanziale le consolidate modalità di 'radicamento', riproponendo modelli caratteristici di 'primo insediamento' (discongiungimenti familiari, rientro nei paesi di origine del capofamiglia, ecc.). Oltre a dispiegarsi nei territori di insediamento storico, questa dinamica sta incidendo anche nelle regioni del centro-sud. Molti immigrati espulsi dal mercato lavorativo del Nord Italia si spostano, infatti, nelle aree agricole



del Mezzogiorno, dove le possibilità di trovare un lavoro occasionale, benché mal pagato e spesso al nero, sono maggiori. Precarizzazione al nord e ruralizzazione al sud (Pugliese, 2013) diventano i caposaldi di una nuova *dinamica circolare* che evidenzia piegature differenti, ma fortemente concatenate, degli effetti della crisi e impone risposte inedite e tutte da costruire.

Le traiettorie regionali tra path-dependency e path-breaking.

Al quadro delle nuove dinamiche si 'sovrappongono' le diverse traiettorie politico-programmatiche e le diverse capacità e forme di risposta istituzionale alle nuove domande di inclusione.

La ricostruzione delle traiettorie politico-programmatiche regionali sull'inclusione degli immigrati (dalla seconda metà degli anni '80 ad oggi) evidenzia due approcci principali. Il primo, di tipo 'securitario', accomuna Veneto e Lombardia e si caratterizza per un forte scostamento dall'approccio 'pluralista' delle politiche regionali fino all'inizio degli anni 2000. Questa nuova linea non s'incar-

dina su nuove norme, ma sul trasferimento degli apparati riguardanti l'immigrazione dagli assessorati alle politiche sociali a quelli riguardanti la 'Sicurezza' (Lombardia) e l''Identità veneta' (Veneto). Il secondo approccio, che accomuna, anche se con profonde differenze, Emilia Romagna, Lazio e Calabria, evidenzia invece una tensione delle politiche regionali verso una visione di tipo 'multiculturale'. Le sostanziali differenze risiedono però nelle declinazioni pratiche di tali aspirazioni regionali: se l'Emilia Romagna può contare su una tradizione politico-programmatica solida, Lazio e Calabria devono invece confrontarsi con tradizioni politiche di opposta natura.

Di qui i tre modelli osservati nelle traiettorie regionali: il *modello contradditorio e incoerente* che accomuna Lombardia e Veneto dove, a fronte di retoriche e misure di esclusione/dissuasione a forte impatto mediatico, si contrappongono, 'sotto traccia', concrete azioni di integrazione per gli immigrati, anche se di diversa rilevanza; il *modello integrato, coerente e rigidamente strutturato* che caratterizza la traiettoria dell'Emilia Romagna dove

il forte ruolo regolativo regionale ha determinato un modello di governance multilivello consolidato; infine il *modello frammentato e incoerente* che caratterizza Calabria e Lazio dove all'innovazione normativa di ampio respiro seguono poi azioni frammentate, scarsa regolazione e, di fatto, processi di esclusione.

Si nota quindi nelle traiettorie regionali una sinqolarità: il path-breaking determinato dalle nuove tendenze migratorie modifica le traiettorie programmatiche, ma non completamente, perché la path-dependency continua ad agire sotto traccia (in positivo e in negativo): in Veneto alla propaganda escludente, di cui la Lega si fa portavoce, corrispondono azioni di policy 'low profile' radicate nella storica matrice democristiana della regione; viceversa in Calabria alla forte proclamazione mediatica di politiche per l'inclusione, indotta anche dagli eventi drammatici degli sbarchi, spesso non seguono azioni concrete di integrazione. Si contrappongono così due narrazioni retoriche: da una parte la 'retorica dello straniero della Lega' cui corrisponde però un'integrazione *soft*; dall'altra la 'retorica dell'accoglienza' del Sud cui si contrappone un'inesistente azione pubblica e il peso crescente del lavoro nero, del caporalato e dell'isolamento degli immigrati.

La centralità e il ruolo delle reti di solidarietà comunitaria

A fronte di politiche pubbliche 'incerte' e di nuove dinamiche di insediamento degli immigrati, si riscontra, in tutti i contesti considerati, una fitta rete di solidarietà comunitaria che svolge un ruolo fondamentale nei territori. 'Reti corte' locali s'interfacciano con le grandi reti del volontariato (Caritas, Medici senza frontiere, ecc.) per rispondere alle nuove domande di inclusione, con diverse declinazioni locali: dalle azioni di accompagnamento mirato per facilitare l'inserimento (Veneto), alle pratiche innovative di accoglienza (Calabria); dalla completa assenza di forme di auto-rappresentazione degli immigrati (Calabria) alle attività di sosteqno comunitario svolte proprio da associazioni di immigrati (Lazio). Pur nella capillare azione svolta da tali reti corte a livello locale, restano problemi di scarso coordinamento, di frammentazione delle iniziative e di sostenibilità delle progettualità sul lungo periodo.

3. I casi studio: un caleidoscopio di micro-realtà locali

Allo scopo di approfondire e sostanziare i temi 'trasversali' emersi nella prima fase della ricerca, in ciascun contesto regionale sono stati identificati alcuni casi studio. Le domande cui questa seconda fase si propone di rispondere attraverso la ricerca sul campo riguardavano: *come, se* e *attraverso quali pratiche* i contesti locali rispondono alle nuove domande di città degli immigrati.

Anche in questo caso i 18 casi studio restituiscono un segmento esemplificativo di realtà locali che, seppur fortemente variegato, presenta temi trasversali ricorrenti e, in qualche modo, tipicamente riconducibili alla piccola dimensione. La ricerca sul campo ha consentito di identificare differenti 'modelli' di insediamento, di delineare le 'domande' (bisogni degli immigrati) e di verificare le 'risposte' in termini di politiche e pratiche locali.

Due sono i punti di vista attraverso i quali si può proporre una prima lettura comparativa delle 18 realtà esaminate. Il primo tende ad individuare i caratteri peculiari della piccola dimensione nel governo locale delle pratiche di inclusione e gli strumenti di governance, il secondo invece cerca di individuare con quali modalità nei piccoli comuni lo spazio urbano diventa palinsesto delle nuove domande di città.

La comparazione delle politiche locali evidenzia tre aspetti fondamentali:

- La dimensione di 'sistema' che, seppure con differenti modalità (dalle associazioni istituzionalizzate di comuni a quelle di tipo volontario), costituisce un tratto strutturale nelle politiche locali della piccola dimensione. Il creare sistemi di piccoli comuni è la risposta locale per contrastare le diseconomie di scala della piccola dimensione e cercare di superare le difficoltà nella programmazione e nell'offerta di servizi durevoli.
- Il ruolo centrale della pluri-delega che rende possibile operare con azioni integrate e multisettoriali che possono facilitare la promozione e la sperimentazione di pratiche inclusive; va da se che tale aspetto è comunque un 'Giano bifronte', in quanto può essere usato come 'strumento abilitante' o come 'strumento inibente'.
- Il ruolo di alcune figure istituzionali (sindaci, assessori), che rappresenta, in molti dei casi esamina

ti, un fattore propulsivo determinante per la promozione di micro azioni pubbliche di supporto e di accompagnamento all'accoglienza e all'inclusione. Gli strumenti di *governance* appaiono invece, nella maggioranza dei casi deboli e frammentari. Ad eccezione dell'Emilia Romagna, si riscontra una scarsa propensione degli attori istituzionali, ai diversi livelli, a programmare le politiche di inclusione e a mobilitare i diversi attori del territorio. La piccola dimensione compensa questo deficit, per un verso attraverso una maggiore accessibilità ai decisori (confronto diretto tra decisore pubblico e singolo/ gruppo), e per un altro con una fondamentale azione suppletiva delle reti di solidarietà comunitaria che, in alcuni casi, diventano l'unico avamposto sociale.

Gli effetti di questi processi si 'materializzano' nello spazio urbano. Casa, servizi e fruizione dello spazio pubblico costituiscono le domande di città fondamentali sulle quali si gioca l'inclusione e presentano, nei piccoli comuni, alcune sfaccettature peculiari. Le pratiche locali studiate in questa ricerca, benché ancora in fase di elaborazione, evidenziano, infatti, assonanze e dissonanze nelle risposte locali a queste domande. Se, da una parte, la casa e i servizi diventano, a seconda delle condizioni di contesto, dispositivi 'abilitanti' o 'inibenti', la fruizione dello spazio pubblico invece evidenzia come, nella maggior parte delle realtà locali analizzate, l'ipervisibilità delle 'differenze' nella piccola dimensione urbana condizioni fortemente le pratiche locali. Forme di 'coabitazione', piuttosto che di integrazione, determinano 'qeografie nell'uso dello spazio pubblico' che oscillano tra 'separazione' e 'conflittualità', trovando come unico momento di 'rappresentazione condivisa' e di identificazione con il luogo, l'evento' multiculturale (feste, saghe, ecc.). Queste le prime suggestioni che emergono in questa seconda fase, ancora in corso, della ricerca. Ulteriori riscontri alle ipotesi delineate potranno giungere dai progetti pilota attraverso cui si sperimenteranno forme di co-progettazione con gli attori locali per promuovere pratiche innovative di governo e amministrazione della diversità nei piccoli comuni, facendo perno sulle risorse locali disponibili.

L'esperienza dei sindaci Le realtà dei Comuni scelti per i progetti pilota



Fonte: www.condofuri.asmenet.it (Gallicianò fraz. Comune Condofuri)

Salvatore Mafrici²¹ Comune di Condofuri

Il Comune di Condofuri (4890 abitanti, Provincia di Reggio Calabria) è inserito nell'area linguistico-geografica Grecanica caratterizzata cioè dalla presenza di una lingua parlata e scritta strettamente imparentata con il greco antico. Le connotazioni morfologiche del territorio sono quelle tipiche della cosiddetta "terza isola" italiana dove un più montuoso entroterra si protende verso il mare con selle e pianure. Le "asperità" morfologiche della città sono alcune delle difficoltà che non permettono lo sviluppo dei servizi in una politica di sviluppo del territorio.

Il comune è situato nel versante ionico meridionale, zona che comprende diversi piccoli comuni caratterizzati da un sistema socio-economico prevalentemente agricolo con la presenza di alcune grandi aziende e di piccole aziende agricole a conduzione familiare La struttura sociale del comune è talmente radicata nelle tradizioni storiche che una frazione chiamata "Gallicianò", abitata essenzialmente da anziani, si riconosce storicamente in questo piccolo borgo o frazione anziché nella città stessa.

Nei comuni dell'area Grecanica esiste un grave problema di illegalità causato principalmente dalle infiltrazioni di stampo mafioso all'interno delle giunte comunali. Per questo motivo l'amministrazione di molti comuni finisce per essere affidata a commissari straordinari che, per il carattere temporaneo della loro amministrazione, non possono prevedere interventi a lungo termine, quali le politiche di inclusione sociale degli immigrati.

Questi ultimi rappresentano circa il 6 % della popolazione di Condofuri (indiani, romeni ed ucraini) e lavorano principalmente nel settore agricolo, edile e di servizio alla persona. Il comune, con il sostegno della Regione Calabria, ha instituito un servizio di supporto nei confronti degli immigrati aprendo alcuni sportelli che offrono assistenza, informazione

²¹ Sindaço del Comune di Condofuri.



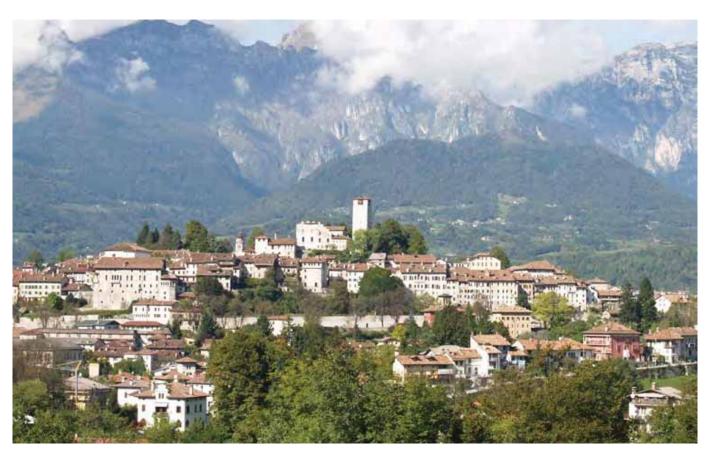
Fonte: www.romaepiu.com (Riano)

ed orientamento. Il comune ha inoltre appoggiato il Progetto dell'ARCI di Reggio Calabria promuovendo all'interno del suo territorio eventi sociali, culturali e musicali per migliorare l'integrazione culturale tra le diverse etnie. Un'attività portata avanti dal comune sul tema dell'immigrazione è il progetto "Bandiere Diverse" di durata semestrale che vedrà impegnati vari attori sociali al fine di sensibilizzare e quindi promuovere l'integrazione a partire dalle scuole. Inoltre il comune si è impegnato a dotare allo SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) quei beni immobiliari confiscati alla malavita come residenze sociali temporanee.

Marinella Ricceri²² Comune di Riano

Il Comune di Riano, in Provincia di Roma, ha una popolazione di 10.155 abitanti, di cui il 10% è rappresentato da stranieri, tra questi la comunità più incidente è quella romena. Già dalle prime ondate migratorie degli anni Novanta, i romeni sono riusciti da subito ad inserirsi nella società, trovando lavoro soprattutto nel campo della manovalanza in quanto Riano è un polo importante per quanto riguarda l'estrazione del tufo. La *mixitè* sociale ha permesso alle diverse nazionalità di dialogare serenamente portando all'integrazione della comunità romena che oggi è anche rappresentata nella Giunta Comunale da un Consigliere di origine romena.

²² Sindaco del Comune di Riano.



Fonte: www.wikipedia.com (Feltre)

Paolo Perenzin²³, Giovanni Pelosio²⁴ Comune di Feltre

Il Comune di Feltre, in Provincia di Belluno, presenta una popolazione di 20.750 abitanti. La sua dimensione non è dunque quella di un piccolo comune ma poiché la popolazione è distribuita per metà nel centro urbano e metà nelle ventuno frazioni che compongono il territorio comunale, possiamo ritrovare alcune dinamiche tipiche dei piccoli centri .

Gli stranieri presenti sul territorio comunale sono passati da 1105 nel 2004 a 2032 nel 2011 e rappresentano oggi il 10% della popolazione di Feltre. La città in questi anni ha subito un "ricambio strutturale dei cittadini" in quanto, oltre all'arrivo di stranieri, si è verificato un fenomeno migratorio a brevissimo raggio, inscritto cioè nei comuni limitrofi alla città.

Fino a dieci anni fa vi era una forte presenza sul territorio di marocchini e tunisini i quali però negli ultimi anni stanno emigrando verso Francia e Belgio. L'abbandono di queste comunità è dovuto principalmente a due fattori: uno linguistico e uno legato alla mancanza di alloggi e di beni di prima necessità. Le misure intraprese dall'amministrazione per migliorare l'accesso alla casa si sono dunque rivelate tardive e hanno mal interpretato lo scenario che si stava profilando. Per questo il Comune di Feltre sta cercando di "fare tesoro" degli errori passati, attivandosi repentinamente sul tema dell'inclusione degli immigrati.

"Siamo pronti come comunità ad accogliere i cambiamenti e i nuovi arrivi e a mettere a frutto le potenzialità positive? Io direi di no. C'è un grande lavoro da fare, anche contro le insistenti predicazioni securitarie, affinché si giunga ad un cambiamento di mentalità. Anche per questo ritengo che il lavoro portato avanti dal gruppo di ricerca PRIN è per noi prezioso".

Nell'ultimo decennio, in seguito ad una politica mirata alla dotazione di residenze sociali per gli immigrati, il comune di Feltre sta affrontando un

²³ Sindaco del Comune di Feltre.

²⁴ Assessore alle Politiche Sociali del Comune di Feltre.

Seconda Sessione

problema di natura spaziale: gli alloggi sufficienti per una famiglia di medie dimensioni sono già occupati e gli appartamenti da destinare agli stranieri sono troppo piccoli per ospitare una famiglia. Per far fronte al problema dell'alloggio il comune ha messo a disposizione circa 60 abitazioni da destinare ad alloggi sociali, mentre per quanto riguarda l'emergenza alimentare è stato raggiunto un accordo con alcuni supermercati affinché la merce in esubero venga destinata alle persone in difficoltà. Il Comune si è inoltre impegnato nel sociale con i cosiddetti "Laboratori di Cittadinanza" all'interno dei quali sono nate alcune piccole organizzazioni chiamate "Nutriamoci di cultura" che promuovono attività multiculturali nelle frazioni più colpite dal fenomeno migratorio. Ulteriore impegno della città nei confronti degli immigrati è stato quello di trovare un'occupazione temporanea lavorativa di sostegno alla città nel periodo di permanenza degli stranieri.

Frank Moulaert²⁵

Riposizionare la governance urbana: itinerari e innovazione dei nuovi gruppi sociali

L'intervento di Moulaert mette l'accento sull'importanza della ricerca effettuata nell'ambito del progetto PRIN ai fini della definizione della *governance urbana* e del ruolo della politica all'interno della stessa. Lo studio risulta, infatti, molto interessante per il futuro della ricerca sui fenomeni legati all'immigrazione che comportano sicuramente una forte domanda di *governance urbana*.

L'errore collettivo da evitare è quello di applicare i tradizionali modi di governance delle nostre città senza una mediazione con quelli praticati dai migranti e da essi importati nei luoghi e nelle reti di migrazione. I migranti sono infatti portatori abitudini, qualificazioni, comportamenti coordinamenti individuali e collettivi che potrebbero essere fonte d'innovazione sociale per la *governance* delle nostre città. Le strategie di innovazione sociale sono determinanti per la costruzione e la ricostruzione di comunità urbane e i comportamenti e le strategie dei gruppi di migranti hanno un impatto sull'interazione tra le diverse comunità urbane.

governance, sottolinea Moulaert. la consequenza di pratiche e dinamiche sociali all'interno e tra diverse comunità urbane. Potrebbe dunque essere definita come una qualsiasi forma di coordinamento di relazioni sociali caratterizzato da interdipendenza complessa e reciproca. È interessante notare che in questa definizione generale lo Stato non compare poiché, per quanto importante, gioca un ruolo equiparato a quello di altri attori, reti e istituzioni. La governance include dunque una varietà di meccanismi e pratiche sociali che sono di natura spaziale (comunità di guartiere, reti sociali che collegano quartieri e gruppi etnici, spazi di socialità, reti centro-periferia, diaspora dei gruppi di migranti, etc.)

La *governance* "reale" viene definita da Moulaert come un *mélange* (*pot-pourn*) di forme diverse di *governance*.

• L'anarchia dello scambio di mercato (il

comportamento nel settore aziendale ma anche l'informalità che esiste nelle pratiche economiche dei migranti);

- La gerarchia di coordinamento imperativo dello Stato, degli organismi sovra e para-statali di controllo, delle grandi imprese e loro *lobbies*;
- La " eterarchia" dell'auto organizzazione in reti ed in altri tipi di assemblaggi sociali;
- Il legame affettivo connesso con l'amore, il rispetto mutuale, la fedeltà e la solidarietà.

Questo pot-pourri di relazioni e pratiche è racchiuso in un sistema urbano? La risposta a questa domanda è complicata perché la città è una realtà spaziale, caratterizzata da un insieme di relazioni sociali, politiche ed economiche di grande diversità, che generano una complessità spaziale. È perciò sbagliato pensare che la "Smart City" sia una soluzione in quanto propone una visione della città artificiale e troppo fiduciosa nei confronti della digitalizzazione degli scambi umani.

Oggi la governance viene spesso letta secondo i principi della "Smart City" ma questa, osserva Moulaert, è una presentazione della realtà urbana che non corrisponde alle pratiche e alle istituzioni che esistono nella vita reale. La città e le sue comunità richiedono invece una governance complessa. Ogni città infatti potrebbe essere considerata come un complesso fluido e ibrido di 'comunità di pratiche', di 'comunità territoriali' (quartieri, spazi funzionali), di comunità legate a reti e flussi di raggio spaziale e temporale più ampio ed altri tipi di comunità in interazione (conflittuale, co-produttivo, co-regolatore, etc.)

Le ambizioni delle comunità possono essere studiate attraverso la lettura delle loro strategie d'innovazione sociale, strategie che vanno spesso contro le pratiche istituzionali che fanno per definizione un collegamento naturale tra bisogni ed iniziative di sviluppo.

²⁵ Professor of Spatial Planning at ASRO, KU Leuven, Belgium.



Fonte: www.charleyharperprints.com

Di cosa parliamo quando parliamo di innovazione sociale?

L'approccio all'innovazione sociale proposto da Moulaert fa riferimento a tre dimensioni:

- Soddisfazione di bisogni umani 'primari', ma anche più 'avanzati' come quelli culturali, politici, di servizi:
- Trasformazioni dei rapporti sociali, in particolare delle relazioni di *governance*, necessari per la soddisfazione di bisogni (ad esempio alloggio e servizi sociali) ma anche per l'aumento della partecipazione socio-politica di gruppi esclusi da diverse sfere della società;
- Queste trasformazioni dovrebbero rinforzare la capacità socio-politica e l'accesso alle risorse necessarie per la partecipazione socio-politica delle comunità urbane escluse.

Entrando più nello specifico del tema dei piccoli comuni, Moulaert propone un interrogativo: cosa significa *governance urbana* nel caso di piccole città interessate sia da grandi flussi migratori che da flussi minori e temporanei? Quali comunità urbane riconosciamo nei piccoli comuni?

Moulaert ritiene che per capire la dinamica di governance è necessario conoscerne meglio il ruolo nelle comunità urbane. Espone dunque uno schema che indica il ruolo effettivo o potenziale dei migranti nella governance urbana, specialmente per quanto riguarda l'innovazione sociale. In esso sono segnati alcuni esempi positivi raccontati durante la conferenza stessa, e alcuni rischi e sfide. In conclusione Moulaert afferma che:

- Analizzando e trasformando la *governance urbana*, dobbiamo abbandonare la visione top-down, centralista ("*étatiste*") del governo e del suo ruolo all'interno della *governance*;
- Dobbiamo abbandonare la visione di *governance*. come governo (la ricerca PRIN mostra chiaramente che è stata abbandonata questa visione "étatiste" della *governance*).
- come sistema razionale di tipo "Smart City" (che non è utilizzabile per costruire una governance "reale" che funzioni nella "Real City");
- come "progetto progettato" (tipo 'ingegneria sociale').
- Dobbiamo invece proporre un processo di

crescita interattivo, un itinerario collettivo dinamico che coinvolga le attività umane, sociali, culturali e politiche che esistono all'interno e tra le comunità urbane

• La sintesi che Antonella Sarlo ha precedentemente presentato copre la maggior parte delle questioni da affrontare per i progetti pilota: *governance* pluralista, *pot-pourri* di sfere della società urbana, strumenti di co-costruzione non solamente giuridici ma anche e sociali e culturali.

Moulaert indica infine alcune questioni aperte sulle quali è necessario porre l'attenzione:

- Come impiegare meglio le comunità urbane tipicamente migranti. Sappiamo infatti che i metodi di partecipazione classici utilizzati nella pianificazione non funzionano e abbiamo dunque bisogno di approcci più antropologici, di contatto diretto, di esplorazione delle reti.
- Come rivelare meglio le competenze dei migranti.
- Quale approccio utilizzare per comprendere meglio le modalità di espressione, comunicazione e "co-decision-making" di spazi e comunità migranti e il funzionamento delle reti regionali e familiari. Per concludere, Moulaert propone una

Per concludere, Moulaert propone una provocazione:

Se non c'è governo, non c'è *governance*. Se non c'è *governance*, non c'è società, c'è anarchia.

Bibliografia²⁶

MacCallum, D., Moulaert, F., Hillier, J. and Vicari, S. eds. (2009),

Social Innovation and Territorial Development. Farnham: Ashgate

Mehmood, A. and Moulaert, F. (2010),

'Spaces of social innovation', in Pike, A.J., Rodríguez-Pose, A. and Tomaney, J. eds. *A Handbook of Local and Regional Development.*London: Routledge

Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. and Gonzalez, S. eds. (2010), *Can neighbourhoods save the city?* London: Routledge.

Moulaert, F. (2000; 2002),

Integrated Area Development in European Cities. Oxford: Oxford University Press

Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A. and Hamdouch, A. eds. (2013), *International Handbook of Social Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Vicari, S., Moulaert, F. a cura di (2009), Rigenerare la Città. Bologna: Il Mulino.

²⁶ Bibliografia di riferimento del relatore.



Dibattito conclusivo

In continuità con l'ultimo intervento, si apre un breve dibattito sul rapporto tra governo e governance.

Il Prof. Marcello Balbo ritiene che sia necessario recuperare la comprensione dell'importanza del ruolo del governo (locale). Nell'affrontare i temi della ricerca è stato infatti verificato e mostrato quanto questo sia assolutamente fondamentale e indispensabile. Nell'elaborazione dei progetti pilota è opportuno dunque relazionarsi con gli attori del governo locale considerando che invece interagire con alcuni attori della *governance* presenta alcuni rischi legati alla loro effettiva rappresentatività.

Pur condividendo i ragionamenti proposti da Moulaert, Balbo ritiene importante ragionare sia sulla *governance* che sul governo senza considerarli uno l'alternativa dell'altro ma piuttosto tenendo molto legati i due termini: il governo, inteso proprio come governo eletto, e il sistema degli attori che costituiscono il meccanismo della *governance*.

Il Prof. Marco Cremaschi²⁷ pone invece l'attenzione sull'enfasi messa da Moulaert nella nozione di innovazione sociale. Ritiene inoltre importante il fatto che i temi della ricerca siano stati inseriti in un ragionamento sull'innovazione sociale definita come un processo ricco di sfumature, un qualcosa di "denso".

Riferendosi poi alla matrice proposta da Moulaert nella quale vengono messe in relazione *governance* e innovazione sociale con il ruolo specifico degli immigrati, Cremaschi evidenzia la necessità di tornare a mappare il terreno all'incrocio fra la dimensione della *governance* e dell'innovazione sociale e a farlo valutando chi si muove, ed in particolare come si muovono i migranti, perché è lì che si formano nuove relazioni politiche e sociali. Dal pubblico interviene Elena Ostanel affrontando il tema del legame tra innovazione sociale e piccolo comune.

Partendo da quanto precedentemente affermato

²⁷ Professore alla Facoltà di Architettura dell'Università di Roma Tre e responsabile dell'Unità di Ricerca PRIN.

da Moulaert, "non bisogna essere una città grande perché debba esserci innovazione sociale", ritiene che sia sbagliato pensare che un piccolo comune non possa essere in un certo senso "smart" ma che invece nelle pratiche messe in campo dai piccoli comuni ci sia molto dell'innovazione sociale di cui parlava Moulaert soprattutto se orientata allo sviluppo territoriale e non alla "Smart City". Ai fini dell'elaborazione dei progetti pilota è possibile dunque affermare che può esserci innovazione sociale nei piccoli comuni, forse anche per una maggiore facilità nel connettere diversi mondi rispetto a centri maggiori.

È opinione diffusa che l'immigrazione riguardi principalmente le grandi città. In realtà, moltissimi stranieri risiedono in comuni di piccola e piccolissima dimensione come Camposampiero, vicino a Padova, Sermide, in provincia di Mantova o Roccagorga in quella di Latina. È così anche in altri paesi europei, ma in Italia il fenomeno è ancora più marcato, data la struttura urbana del nostro paese, in cui la gran parte degli 8.000 comuni conta solo qualche migliaio di abitanti.

Quali strumenti hanno le amministrazioni di questi piccoli comuni per far fronte alle nuove domande che inevitabilmente emergono dalla presenza di culture diverse? Quali capacità per cogliere le opportunità offerte da questa presenza, e per gestire i conflitti che talvolta la accompagnano? E in che modo reagisce la società locale?

Questi i temi che sono stati discussi nella conferenza "Il governo dell'immigrazione nei piccoli comuni" organizzata nell'ambito del Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN), che si è tenuta il 10 dicembre presso l'Aula Magna del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Roma Tre, e che ha visto la partecipazione di esponenti del governo e del Parlamento, sindaci e studiosi di livello internazionale.