

FABIO MARCELLI (COORD. SCIENTIFICO)
ANDREA CRESCENZI, SIMONA LA ROCCA
VALENTINA NOVIELLO

RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE,
HOUSING SOCIALE, MOBILITÀ LAVORATIVA:
QUALI BUONE PRATICHE
PER L'INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI

Editoriale Scientifica

Progetto cofinanziato da



UNIONE EUROPEA



MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO EUROPEO PER L'INTEGRAZIONE DEI CITTADINI DEI PAESI TERZI



Rapporti di ricerca conclusivi del progetto FEI (Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi) Azione 10 "Partecipare per integrarsi. Buone pratiche transnazionali per azioni locali" realizzati dall'ISGI-CNR in collaborazione con: ARCI (Capofila del progetto), ACLI e Patronato ACLI, nonché con Università di Barcellona, Università di Nanterre, *ACLI e. V. Selbsthilfe Werk für interkulturelle Arbeit*, Centro interculturale di Bruxelles.

Responsabile del progetto: Filippo Miraglia

Coordinatrice del progetto: Livia Cantore

Per realizzare le attività progettuali la rete dei partner si è dotata di modelli organizzativi con diversi ruoli e competenze:

Cabina di regia: Filippo Miraglia, Livia Cantore, Carla Scaramella, Fabio Marcelli, Cristina Morga, Giuseppe Marchese, Marco Calvetto, Giuseppe Gulia, Eleonora Consolati.

Comitato di coordinamento scientifico: Fabio Marcelli, Andrea Crescenzi, Simona La Rocca, Valentina Noviello (ISGI – CNR), Simona Tersigni, Università di Nanterre (Francia)

Miguel Pajares, Università di Barcellona (Spagna), Norbert Kreuzkamp, ACLI – Selbsthilfewerk für interkulturelle Arbeit e. V. (Germania), Marc André, Centre Bruxellois d'Animation Interculturelle (Bruxelles, Belgio).

Il rapporto è stato redatto da:

Fabio Marcelli (direttore scientifico)

Andrea Crescenzi

Simona La Rocca

Valentina Noviello

Un sentito ringraziamento lo rivolgiamo a tutti i migranti e ai testimoni privilegiati i quali ci hanno messo a disposizione le informazioni utili alla stesura del rapporto. Inoltre, un particolare ringraziamento lo rivolgiamo ai referenti territoriali delle associazioni partner del progetto: Paolo Petracca, Fabio Carbone, Marco Ferrero, Arjola Guzi, Natalia Blajian, Grazia Pascali, Anna Cigliano, Anna Busnelli, Raffaella Russo, Francesca Camparotto, Federica Verona, Lorenzo Ballini, Fiore Zamboni, Ilaria Scovazzi, Luca Basso.

Questa pubblicazione rispecchia il punto di vista dell'autore e la Commissione non è responsabile di alcun uso che possa essere fatto delle informazioni qui contenute.

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2015 Editoriale Scientifica S.r.l.

Via San Biagio del Librai 39 80138 Napoli

ISBN 978-88-6342-777-6

Indice

<i>Prefazione</i> di Filippo Miraglia	7
<i>Prefazione</i> di Cristina Morga e Giuseppe Marchese	9
<i>Prefazione</i> di Marco Calvetto e Giuseppe Gulia	13
<i>Introduzione</i> di Fabio Marcelli	15
Il ricongiungimento familiare di Simona La Rocca	21
<i>Housing</i> sociale di Valentina Noviello	79
La mobilità lavorativa di Andrea Crescenzi	135
Rapporti partner stranieri <i>Introduzione</i> di Fabio Marcelli	165
Spagna di Miguel Pajares	167
Germania di Norbert Kreuzkamp	177
Francia di Simona Tersigni	197
Belgio di Centre Bruxellois d'Action Interculturelle	217

Prefazione

di Filippo Miraglia

Parlare d'integrazione sociale, di processi d'inclusione nel tessuto urbano delle persone di origine straniera oggi sembra quasi fuori luogo.

L'immigrazione, fin dall'inizio degli anni novanta, è stata sempre oggetto, nella retorica pubblica, di considerazioni strumentali alla battaglia politica quotidiana, alle dinamiche del 'palazzo', molto spesso senza alcun legame con la realtà.

Negli ultimi anni il dibattito si è spostato tutto sull'accoglienza, sull'arrivo di profughi e richiedenti asilo sulle nostre coste, tralasciando per lo più di esaminare i processi che attraversano una società che registra una presenza di cittadini e cittadine di nazionalità non italiana comunque rilevante, sia rispetto al nostro recente passato che al resto d'Europa.

Una percentuale destinata a crescere, nonostante la nostra legislazione impedisca a persone di origine straniera, non appartenente all'UE, di entrare legalmente nel nostro Paese per lavoro.

L'aumento è dovuto in gran parte ai ricongiungimenti familiari e alle nuove nascite (ogni anno circa 80 mila bambini e bambine) in famiglie non italiane. Bambini e bambine che nascono e crescono come stranieri, a causa di una legge sulla cittadinanza nata vecchia già nel 1992 e che oggi produce una divisione fittizia, ma dalle conseguenze pesanti, nelle nuove generazioni.

Gli stranieri presenti oggi in Italia, secondo gli ultimi dati pubblicati dall'ISTAT, superano i 5 milioni e sono in aumento sia in valore assoluto che in percentuale, soprattutto a causa, come dicevamo, di una legge sulla cittadinanza inadeguata, che "produce stranieri" e impedisce a coloro che lo vogliono, e sono tanti, di diventare cittadini italiani.

I processi di integrazione e inclusione sociale subiscono dunque conseguenze gravi e determinano per gli stranieri un appesantimento dei problemi indotti dalla crisi globale. Innanzitutto, nel mondo del lavoro si registra un utilizzo discriminatorio dei meccanismi di espulsione verso gli stranieri, che sono i primi a perdere il lavoro e spesso in modo definitivo.

A ciò va aggiunta la debolezza del sistema di welfare italiano, sempre meno universale e sempre più locale, in una fase nella quale gli enti locali e le regioni si trovano in difficoltà per il taglio progressivo dei trasferimenti statali e l'abbassamento delle entrate derivanti dalla fiscalità territoriale.

Un sistema di welfare che, in molte aree del Paese, subisce, nella sua applicazione, il condizionamento del discorso pubblico sull'immigrazione, con l'introduzione di ostacoli all'accesso all'intervento pubblico da parte dei singoli residenti e delle loro famiglie. A titolo di esempio vale la pena citare il caso dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica e ai contributi alloggio, i cui regolamenti sono stati modificati con l'introduzione di vincoli legati all'anzianità di residenza (residenti da almeno 5/10 an-

ni). Vincoli che sono stati più volte sanzionati dalla magistratura perché sottendono un evidente intento discriminatorio.

Il fatto che si tratti di persone che lavorano e paghino le tasse, contribuendo così alla fiscalità generale, non sembra aver peso, per molti amministratori, nella determinazione dell'accesso ai servizi pubblici.

Si assiste così, sempre più spesso, alla mancata programmazione di un intervento pubblico adeguatamente finanziato volto a superare queste discriminazioni, e questo sia per gli effetti generali della crisi sia per uno spostamento del dibattito sul tema degli sbarchi e dell'accoglienza.

Le conseguenze rischiano di essere molto pesanti per il futuro del nostro Paese, in cui crescono atteggiamenti e comportamenti esplicitamente razzisti, in alcuni casi diventati la principale caratteristica di forze politiche importanti. Si tratta di un problema che riguarda l'Italia ma anche molti altri Paesi dell'UE e che sta segnando pesantemente l'identità e la cultura europea, col rischio di riportarci indietro, a periodi bui del vecchio continente.

La ricerca e le pratiche messe in rete all'interno di questo progetto finanziato dal FEI, hanno innescato un meccanismo virtuoso di confronto e collaborazione tra le associazioni partner e con molti soggetti territoriali. Il processo di benchmarking e il principio di analogia hanno spinto tutti i soggetti coinvolti (associazioni, comunità di migranti, Amministrazioni) a conoscere nel dettaglio alcune delle attuali pratiche di integrazione per creare un rapporto duraturo ed efficace.

Basti pensare solo ad alcune piccole misure di intervento che se attuate potrebbero migliorare i percorsi di integrazione dei migranti.

Politiche di housing: occorre rilanciare, a livello nazionale e locale, le politiche alloggiative per garantire la disponibilità di un numero adeguato di case sia per gli italiani che per gli stranieri, anche attraverso l'implementazione di strumenti utili come l'incentivazione economica e l'imposizione fiscale per gli alloggi sfitti.

Iniziative e servizi a sostegno della mobilità lavorativa: la situazione di ghettizzazione lavorativa e il lavoro nero, di cui per ovvi motivi i lavoratori immigrati sono vittime in misura maggiore che gli italiani, ci dicono che le buone pratiche in questo settore sono finalizzate soprattutto all'acquisizione da parte dei migranti degli strumenti informativi e formativi, professionali per dare loro la possibilità di una maggiore competizione e di un miglioramento professionale.

Servizi a sostegno e percorsi a seguito di ricongiungimento familiare: il ricongiungimento familiare è processo complesso, che coinvolge le persone del nucleo familiare e la comunità che accoglie nella stessa misura e che necessita di essere gestito con competenza e professionalità, per evitare conflitti non solo nell'ambito della famiglia ricongiunta, ma anche nel contesto sociale e territoriale di riferimento.

Prefazione

di Giuseppe Marchese e Cristina Morga¹

*«La casa è l'epidermide del corpo umano»
Frederick Kiesler*

Casa come rifugio, valore, calore. Casa come luogo di legami e di identificazione. Casa come elemento architettonico, semantico e distintivo. Casa come spazio da abitare, quindi da vivere, individualmente e/o collettivamente. Casa come diritto.

Il concetto di casa rimanda a molti significati. Infatti la casa non rappresenta solo un riparo fisico, ma anche e soprattutto un luogo di scambio di emozioni e affetti dove (ri)creare, sviluppare e custodire legami intra e intergenerazionali e coesione sociale.

Insomma, quando si analizza il tema della casa, occorre andare oltre la sua materialità e considerarla in un senso più ampio, ovvero sia come luogo di costruzione di vita.

Nel nostro Paese però la casa è il primo ostacolo che singoli e famiglie, italiani ed immigrati, incontrano sulla loro strada verso la maturità/autonomia. Questo problema non è riconducibile soltanto alla crisi del 2008. Prima di tale data i prezzi della casa (tanto nell'acquisto che nell'affitto) avevano raggiunto livelli inavvicinabili per i ceti medio/bassi; oggi è vero che il mercato immobiliare è crollato, ma è altresì precipitato il potere d'acquisto delle persone. Quindi la situazione è rimasta sostanzialmente invariata. In altre parole, finché i salari rimarranno così bassi e il Pil non tornerà a crescere, l'acquisto della casa continuerà a essere un miraggio, soprattutto per le giovani generazioni. Se da una parte, come emerge dai dati Eurostat, il 73% degli italiani possiede una casa (contro una media EU del 70%), dall'altra parte solo il 17,2% di questi proprietari paga un mutuo (contro una media europea del 27,3%), mentre il 55,7% non paga nulla (13 punti percentuali in più della media europea). Un altro dato interessante è che di tutti questi proprietari residenti in Italia, solo il 4% ha meno di 30 anni.

Per quanto riguarda gli affitti, la situazione è altrettanto asfittica: in Italia solo il 27% è locatario, contro il 37,5% della Francia e il 47,4% della Germania. Infatti è a tutti noto il problema delle case sfitte. Solo in Europa ce ne sono 11 milioni, di cui circa 2 milioni in Francia, 2 in Germania, 2 in Italia e 3,4 milioni in Spagna. In Italia, in particolare, manca una politica organica sulle locazioni, una politica, per esempio, che preveda agevolazioni fiscali per locatori e locatari con particolari difficoltà (giovani coppie, famiglie a rischio di esclusione sociale, ecc.).

Non stupisce dunque che l'Italia, per quanto concerne il sovraffollamento abitativo, raggiunge il nono posto (dopo Romania, Ungheria, Polonia, Bulgaria,

¹ ACLI nazionali.

Croazia, Slovacchia, Lituania e Grecia) della classifica europea (27,3% contro il 17,3% della media europea), e che l'8,9% dei residenti soffre di un'importante deprivazione abitativa, contro il 5,2% della media europea (*dati Eurostat*).

In tale quadro, è chiaro che la "difficoltà casa" riguarda gli italiani, ma ancor di più gli immigrati che hanno livelli di disoccupazione più alti degli autoctoni, stipendi mediamente inferiori e che si devono confrontare con problemi di discriminazione e razzismo sui luoghi di lavoro, ma anche e soprattutto quando cercano casa. Tale difficoltà appare particolarmente tragica se si considera che l'adeguatezza dell'alloggio è uno dei principali prerequisiti per ottenere il ricongiungimento familiare e per completare il proprio progetto migratorio.

La parola d'ordine attorno cui dovrebbe ruotare l'impegno del Governo centrale e delle amministrazioni locali sulla questione casa, in particolare per gli immigrati è "recupero". Attualmente, per ogni abitante del pianeta sono disponibili circa 2,5 ettari di terra emersa. Possono sembrare tanti, ma se a questi si tolgono la superficie dei laghi, dei fiumi e dei deserti, lo spazio a disposizione per ogni persona si riduce considerevolmente. In altri termini, se consideriamo la risorsa per eccellenza della pianificazione urbanistica il territorio del nostro pianeta, occorre fare i conti con il fatto che il territorio è una risorsa ormai "finita". In questo senso occorrono politiche e azioni sociali volte al recupero:

- al recupero del cemento esistente ma inabitato (scuole e caserme dismesse, beni confiscati alla mafia, uffici abbandonati, ecc.);

- al recupero dei terreni (si pensi a tutte le proprietà della Chiesa);

- al recupero dell'enorme divario fra ricchi e poveri, attraverso l'introduzione di una tassa patrimoniale e di agevolazioni fiscali per famiglie povere e/o giovani, studenti, ecc.;

- al recupero di una politica di edilizia popolare che non incentivi il modello "palazzinaro", attraverso cui si favoriscono solo i costruttori privati che realizzano grandi profitti, ma che sia davvero a favore delle persone e del loro benessere; in questo senso l'housing sociale è un diverso modo di guardare allo sviluppo urbanistico, con una differente razionalità ed estetica, che oltre a diminuire le disuguaglianze, promuove un cambiamento culturale.

Non è infatti sufficiente dare un tetto a ogni persona. La continuità fra spazio abitativo e spazio pubblico, in un'ottica di integrazione in cui lo spazio non sia solo luogo di separazione ma anche di incontro fra persone e culture è elemento altrettanto importante. Vi è infatti una sostanziale differenza fra "abitare" e "risiedere". Col primo termine ci si riferisce solo all'alloggio, col secondo termine si intende, oltre a quest'ultimo, anche tutti i servizi indispensabili alla vita individuale e sociale del cittadino.

Questo è il solco tracciato dall'Agenda Habitat, firmata da 171 Paesi, con l'obiettivo di promuovere la sostenibilità economica, sociale e ambientale delle città,

garantendo ai meno abbienti una casa e migliorando la qualità della vita nei contesti urbani. I Paesi che hanno firmato la Dichiarazione si impegnano infatti a sostenere modelli di insediamento umano, tenendo conto della capacità di carico degli ecosistemi naturali e della necessità di preservarli per le future generazioni. Secondo l'Agenda Habitat le città sostenibili e inclusive sono però anche quelle che garantiscono la partecipazione attiva di tutti i cittadini, alla vita politica, economica e sociale della città/paese, senza distinzione di sesso, età e provenienza.

Le nostre comunità locali sono, in fondo, reti di abitazioni, ossia reti di relazioni fra famiglie. Ecco perché è fondamentale un ripensamento e rilancio delle politiche locali sull'housing, capaci di riportare la casa ad assumere la posizione centrale che le è propria nella società: il diritto all'abitare che è sinonimo di vivere.

Prefazione

di Marco Calvetto e Giuseppe Gulia¹

Affrontare, oggi, le sfaccettature del fenomeno immigratorio così come si presenta in una epoca di crisi finanziaria e culturale non è né facile né tanto meno pagante eppure è sembrato doveroso andare a scavare questa realtà in ambiti poco conosciuti dall'opinione pubblica e non solo.

Come Patronato ACLI si è scelto di verificare il tema della "mobilità lavorativa" perché essa richiede maggiore attenzione e tutela per chi, soprattutto se soggetto debole, come spesso sono i lavoratori e le lavoratrici immigrati, necessita di spostarsi quasi ad inseguire il lavoro per poter sostenere il proprio progetto migratorio ma anche il proprio status giuridico. Infatti il "contratto di soggiorno" penalizza spesso chi, perdendo un lavoro, deve assolutamente in breve tempo (e un anno di permesso di attesa occupazione è spesso poco tempo nell'epoca della crisi occupazionale che attraversa il nostro Paese) cercarne un altro per dare continuità al proprio permesso di soggiorno da cui dipende anche quello dei propri familiari.

Il concetto stesso di mobilità non è immediatamente riconducibile a sintesi perché in esso si fanno confluire significati e dimensioni molto differenti fra loro. Alla mobilità geografica si affiancano, infatti, una mobilità lavorativa e una professionale; la questione del regolare ingresso per motivi di lavoro non è altro che una premessa per trasformare uno spostamento spesso "coatto" in un progetto migratorio e un'esperienza lavorativa in un processo di cittadinanza; le condizioni personali e sociali di partenza tracciano disuguaglianze così profonde da imprigionare i migranti in situazioni tanto statiche per cui l'unica soluzione risulta essere l'espulsione.

In tale contesto è sì importante conoscere la normativa che regola gli ingressi dei migranti nel nostro Paese, ma risulta decisivo avere consapevolezza di tutte quelle iniziative, attività, proposte che possono sostenere la mobilità come la conoscenza del contesto istituzionale del Paese, la conoscenza della lingua, la sua certificazione, la promozione di percorsi di politiche attive del lavoro specifiche per migranti, il riconoscimento dei titoli, la formazione continua, la tutela del lavoro, la proposta associativa sindacale...

Il Patronato ACLI, pur avendo avviato l'attività degli Sportelli Immigrati solo nel 2002, ha raggiunto un'alta esperienza delle problematiche che affrontano i cittadini stranieri in Italia e che si rifanno certamente sia alle continue e incerte normative in materia di immigrazione che sono passate da sanatorie e regolarizzazioni sia all'inserimento nei territori in cui si sono trovati a vivere. Questa esperienza ha portato alla specializzazione in alcuni settori come quello della tutela nel lavoro e del lavoro passando da una fase di accompagnamento del lavoratore verso una legittima tutela a

¹ Patronato ACLI nazionale.

una consulenza sulle proprie competenze per meglio indirizzarlo verso settori lavorativi maggiormente disponibili e sicuramente più qualificanti.

Il Patronato Acli ha saputo organizzare una risposta competente e diffusa alle molteplici sollecitazioni provenienti dai migranti, ma non vi è dubbio che tali interventi possano essere risultati estemporanei e spesso non interconnessi fra loro. Se, però, oggi il fenomeno migratorio è una delle caratteristiche “normali” del nostro Paese non si può prescindere dal trasformare singole azioni promozionali e di tutela in una proposta complessiva di sostegno alla mobilità, quale cifra della nostro stesso concetto di cittadinanza.

È da qui che, incrociando le esperienze dell'ARCI e delle ACLI, il Patronato ACLI ha ritenuto affrontare questo Progetto per riuscire a comporre o forse a ricomporre la vita di persone che fanno parte ormai in maniera irrinunciabile del tessuto culturale, lavorativo e produttivo dell'Italia. La vita di queste persone che, passando da difficoltà burocratiche a difficoltà di vita nella speranza di un riscatto sociale per se stessi e per le proprie famiglie, hanno indicato ai promotori del Progetto dell'urgenza di farsi ancora una volta carico della necessità di revisione di aspetti normativi un po' troppo superati dalla storia stessa e di prassi amministrative che forse troppo spesso non tengono conto della complessità e della eterogeneità della popolazione che insiste su un territorio.

Come Patronato la partecipazione ai vari momenti di realizzazione del Progetto è stata e rimane una sfida perché non fa ancora parte appieno del proprio vissuto sperimentare le strettoie di Progetti complessi come quello che viene presentato che ha l'esigenza, alta e articolata, di inserire tutti in un cammino di armonizzazione europea dei diritti dei singoli e delle comunità.

È stato sicuramente un esercizio che ha ampliato le conoscenze del Patronato e contribuito a sviluppare, questo sì proprio del Patronato ACLI, i processi di partecipazione attiva della Cittadinanza.

Introduzione

di Fabio Marcelli, dirigente di ricerca dell'Istituto
di studi giuridici internazionali del CNR

La questione dell'integrazione dei migranti appare più che mai strategica per la società italiana e quella europea.

Si tratta di una questione complessa. Nell'affrontarla ci si avventura su di un terreno in buona misura incognito e pieno di trabocchetti di ogni genere. Siamo ancora lungi dall'aver definito in modo preciso dei modelli di riferimento. Se viene oramai rigettato pressoché unanimemente il modello cosiddetto assimilazionista, basato sulla cancellazione dei tratti culturali originari dei migranti, non sono affatto chiari finalità e meccanismi di un'integrazione che sia fondata sul dialogo interculturale e l'emersione di un terreno comune di confronto.

Esistono tuttavia interessanti iniziative in questo campo ed alcuni principi guida che è il caso qui brevemente di rievocare, senza voler naturalmente introdurre alcuna gerarchia fra di essi¹.

In primo luogo i valori costituzionali, in particolare quelli relativi alla libertà di culto e alla libertà di opinione.

Poi i principi di libertà individuale, così come affermati, oltre che dalla nostra Costituzione, dai principali trattati internazionali ed europei.

Quindi i diritti sociali, economici e culturali, da attribuire a ciascuno senza alcuna discriminazione².

Sia consentito soffermarsi su questa terza dimensione che è oggetto dei rapporti che seguono, redatti da un gruppo multidisciplinare di ricercatori operanti nell'ambito dell'Istituto di studi giuridici internazionali del CNR, che ha realizzato le attività di ricerca attinenti al progetto FEI (Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi) Azione 10 "Partecipare per integrarsi. Buone pratiche transnazionali per azioni locali" realizzato in collaborazione con ARCI (Capofila del progetto) ACLI, e Patronato ACLI, nonché con Università di Barcellona, Università di Nanterre, Associazione di autoaiuto delle ACLI tedesche e Centro interculturale di Bruxelles.

¹ Sui molteplici aspetti dell'immigrazione in Italia, trattati in ottica multidisciplinare, vedi Fabio Marcelli (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013. Ivi, specificamente sulla tematica dell'integrazione, v. V. NOVIELLO, *Una riflessione sulle prospettive per un'effettiva integrazione degli immigrati*, pp. 165-182.

² Sulla fondamentale portata e le concrete caratteristiche del relativo principio cfr. A. CRESCENZI, *Il requisito della cittadinanza e il godimento dei principali diritti sociali*, in F. Marcelli (a cura di), *Immigrazione*, cit., pp. 321-341.

Il lavoro compiuto è risultato di un'interazione, non sempre facile, tra operatori delle associazioni da un lato, e ricercatori del CNR, dall'altro. Non è stato un lavoro facile dato che le preziose attività e i servizi erogati dalle associazioni nella quotidianità non sempre si prestano ad essere analizzati e catalogati in ottica prettamente scientifica e di ricerca.

Tuttavia, ci siamo riusciti. Abbiamo analizzato, nei tre rapporti che seguono, una trentina di buone pratiche, in buona parte attuate dalle associazioni partner, ma non solo da loro. Sono stati inoltre distribuiti vari questionari direttamente ai migranti e ai cosiddetti testimoni privilegiati.

Ne emerge complessivamente un quadro di esigenze insoddisfatte ma anche di spunti positivi, di tracce che devono essere seguite e completate per garantire la tutela dei diritti dei migranti insieme a quella del resto della popolazione, di cui sempre più devono formare parte integrante.

In quanto ricercatori, giuristi, antropologi ed esperti di politiche di integrazione abbiamo potuto apprezzare particolarmente la positività di un approccio analitico che, non accontentandosi dell'affermazione astratta dei diritti, si spinge a verificarne l'attuazione e a vagliare l'effettività degli strumenti che vengono disposti in questo senso.

Non ci sfugge certamente la difficoltà del momento, segnato da una crisi economica e finanziaria di carattere sistemico che continua a ripercuotersi in modo esiziale sulla capacità di spesa degli enti pubblici. Occorre prendere spunto anche da questa situazione, che riguarda come accennato un nodo strategico della convivenza civile a livello non solo nazionale, ma anche europeo e internazionale, per chiedere l'abbandono di concezioni strettamente ragionieristiche delle spese e dei conti pubblici che minacciano di spingere l'Europa tutta in un baratro definitivo.

Al tempo stesso, tuttavia, occorre, come abbiamo cercato di fare con questi rapporti, approfondire le caratteristiche dei progetti più significativi in taluni ambiti di fondamentale importanza per l'effettiva integrazione dei cittadini stranieri, come l'alloggio, la mobilità lavorativa e il ricongiungimento familiare, in modo tale da accertarne la possibile trasferibilità e replicabilità in ambiti più vasti.

Alcuni spunti di carattere strategico da riprendere anche in questa breve e sommaria sede introduttiva.

Sul piano generale, risulta evidente come la realizzazione dei diritti dei migranti all'alloggio e alla mobilità lavorativa non possa prescindere da quella parallela e più ampia di quelli della generalità dei cittadini e dei residenti, prendendo atto del fatto che i migranti sono, come scrivono Marco Omizzolo e Pina Sodano in una recente raccolta di saggi, *con-cittadini sostanziali*³. Semmai, la situazione dei migranti è, per una serie di ragioni, ancora peggiore di quella, già di per sé non certo soddisfacente, dei cittadini "a pieno titolo".

³ M. OMIZZOLO, P. SODANO, *Migranti e territori. Lavoro diritti accoglienza*, Roma, Ediesse, 2015.

Ciò richiede quindi da parte di enti pubblici e società civile uno sforzo aggiuntivo per trovare soluzioni di carattere generale che tengano conto anche delle situazioni particolarmente svantaggiate in cui si trovano questi come pure altri settori particolarmente vulnerabili della popolazione italiana.

Si aggiungono considerazioni di carattere più particolare relative ai tre settori menzionati.

Per quanto riguarda l'alloggio, tema particolarmente problematico ed attuale, nonché centrale nella definizione del percorso di integrazione degli immigrati, sarebbe opportuno puntare sull'utilizzo dell'enorme patrimonio sfitto esistente a livello nazionale, prendendo spunto in particolare dalle buone pratiche realizzate in Spagna, Paese che presenta qualche analogia con la nostra situazione, se non altro dal punto di vista appunto delle dimensioni di tale patrimonio edilizio inutilizzato. Puntare, inoltre, ad evitare "ghetti etnici", potenziando invece il mix sociale che, insieme alla sostenibilità ambientale e al ruolo svolto grazie alla *partnership* pubblico-privato non *profit* costituisce, come afferma nel rapporto dedicato al tema Valentina Noviello, la caratteristica principale del cosiddetto *housing* sociale che, mirando ad un modo di abitare "qualitativo", differisce in modo sostanziale rispetto al tradizionale intervento pubblico volto alla realizzazione del diritto di ciascun individuo ad un alloggio adeguato. Questa più ampia accezione, che per vocazione nega l'idea stessa di "ghetto etnico", consente anche di evidenziare ulteriori peculiari aspetti dell'*housing* sociale finalizzati all'effettiva integrazione dei migranti nei Paesi di accoglienza che riguardano lo sviluppo dell'interculturalità, la condivisione, la coesione sociale e lo sviluppo del dialogo tra tutti gli esseri umani.

La mobilità lavorativa parte, come argomenta Andrea Crescenzi nel rapporto ad essa dedicato, dal riconoscimento dei diritti spettanti ai lavoratori e alle lavoratrici stranieri, riconoscimento spesso ostacolato da fattori di ordine sociale, economico, culturale e linguistico. Buone pratiche sono pertanto quelle realizzate da organizzazioni sindacali e sociali che riescano a creare nei migranti la relativa consapevolezza, procedendo contestualmente a impartire laddove possibile le conoscenze necessarie a elevare la qualità del lavoro prestato.

Centrale questo tema dell'informazione anche per quanto riguarda il terzo tema, quello del ricongiungimento familiare, analizzato da Simona La Rocca, tema questo per evidenti motivi peculiare al mondo dei migranti. Tema di fondamentale importanza per migranti e tutta la società, che tocca punti nevralgici strettamente attinenti al mondo degli affetti più vivi, come dimostrato da recenti episodi di cronaca, purtroppo non sempre a lieto fine. Occorre aggiungere che, pur trattandosi oggi del principale canale di accesso all'Unione europea dai Paesi terzi, e in alcuni Paesi membri dell'Unione dell'unico, la sua gestione appare ancora molto inferiore alle potenzialità e alle

aspettative. Per altri aspetti il tema si lega alle questioni di genere fortemente presenti in tutte le problematiche relative alle migrazioni⁴.

Questo per sommi capi. La lettura dei rapporti consente ovviamente di evidenziare ulteriori aspetti e motivi di interesse delle buone pratiche realizzate, che sono situate nel contesto normativo delineato a livello internazionale, europeo, nazionale e regionale, identificando anche l'apporto della giurisprudenza esistente a livello europeo (Consiglio d'Europa e Unione europea) e nazionale.

Oltre ai rapporti sono state redatte più sintetiche guide, rivolte agli operatori del settore, e ancora più sintetiche schede, rivolte direttamente ai migranti, che saranno tradotte in varie lingue e diffuse dalle associazioni partner come strumenti di informazione di pratica utilità.

I contributi dei partner stranieri sono a loro volta estremamente preziosi, consentendo di evidenziare punti di vista, approcci e buone pratiche realizzati in Paesi, come il Belgio, la Francia e la Germania, di molta maggiore anzianità rispetto al nostro come Paesi di accoglienza di migranti. Ovvero che scaturiscono, come nel caso della Spagna, da esperienze, al pari della nostra, relativamente recenti, ma pur significative per gli elementi di analogia che possono cogliersi e il carattere in alcuni casi più avanzato delle soluzioni tentate.

Il lavoro compiuto in questi mesi mostra la necessità di ulteriori approfondimenti e di una strutturazione stabile e permanente di un Osservatorio per la raccolta e le analisi delle buone pratiche in materia di integrazione, nei settori indicati come pure in altri, fra i quali in particolare fondamentale quello della scuola. Tale Osservatorio dovrebbe a sua volta essere parte di un Centro per lo studio della multi-e interculturalità, che si rivela un'esigenza sempre più attuale, strategica e pressante per una società come quella italiana ed europea più in generale. Abbiamo voluto procedere all'elaborazione di una prima bozza dei vari settori e reparti in cui potrebbe essere articolato un Centro del genere, che rappresenta a ben vedere una necessità urgente per le metropoli italiane e anche per molte città piccole e medie⁵. Raccogliendo l'indicazione

⁴ Cfr. in merito S. LA ROCCA, *Migrazioni, diritto e genere*, in F. Marcelli (a cura di), *Immigrazione*, cit., pp. 137-164.

⁵ 1. Osservatorio buone pratiche. 2. Sportelli informativi (attività di orientamento; servizi di intermediazione immobiliare e di accompagnamento rispetto alla corretta fruizione dei servizi sociali, sanitari, dell'istruzione e del lavoro; sportello di orientamento dedicato ai minori stranieri non accompagnati MSNA). 3. Servizio assistenza legale. 4. Area associazioni (segreteria comune e sala riunioni). 5. Area gastronomica (bar e mensa) da adibire anche a spazio per laboratori di cucina interetnica. 6. Cinema-teatro (corsi e laboratori di teatro-danza). 7. Spazio e laboratorio per mostre ed esposizioni artigianali ed artistiche. 8. Spazio per discussioni e seminari tematici. 9. Biblioteca interculturale per adulti e bambini. 10. Spazio bimbi. 11. Servizio di assistenza psicologica e spazio di ascolto per le donne che si trovano in condizioni di difficoltà, vittime di violenza fisica e psicologica. 12. Spazio di formazione e intercultura: corsi di italiano per stranieri; spazio dedicato alla musica interetnica (corsi di musica e canto); corsi di pittura e scrittura creativa. 13. Centro per l'insegnamento e l'apprendimento interculturale.

espressa da alcuni autorevoli partner, aggiungo che dovrebbe trattarsi non già di un mero sforzo astratto pur pregevole ed utile, ma di un insieme di attività che combinino ricerca teorica e prestazione pratica di servizi direttamente ai migranti e all'insieme della società italiana. Occorre quindi promuovere con tutti le istituzioni e associazioni interessate dei tavoli che prendano in considerazione questa proposta.

Parte integrante dell'Osservatorio e del Centro, sulla base dell'esperienza compiuta, dovrebbero quindi essere da un lato le associazioni, in particolare quelle formate dai migranti sia autonomamente sia nell'ambito di realtà più vaste, e dall'altro le istituzioni che si dedicano alla ricerca scientifica, anche nel campo delle scienze sociali, come il CNR, che ci auguriamo di avere in questa circostanza degnamente rappresentato.

Quello che ci conforta è la larga convergenza che possiamo riscontrare tra tutti coloro che si occupano delle molteplici e affascinanti problematiche sollevate dall'immigrazione nel nostro Paese, che si tratti di funzionari statali o locali, di ricercatori od operatori dell'associazionismo. Una vera e propria *koiné* di linguaggio, concetti e prospettive, basata sulla valorizzazione di alcuni elementi che non dovremmo mai stancarci di promuovere e realizzare e che voglio qui riprendere in sede conclusiva di questa breve introduzione:

1. Diffusione delle informazioni utili attraverso canali e linguaggi che siano effettivamente accessibili ai migranti.
2. Creazione e consolidamento di una consapevolezza effettiva sui diritti e doveri che derivano dal fare parte di una comunità nazionale, anche al di là del dato formale, pur di fondamentale importanza, rappresentato dalla cittadinanza.

Stimolo ed organizzazione della partecipazione collettiva dei migranti, in particolare mediante le associazioni. Quelle formate da migranti, in particolare, rappresentano una realtà in continua crescita ed evoluzione sulla quale è bene focalizzare l'attenzione⁶, favorendone il collegamento e l'integrazione con le realtà preesistenti dell'associazionismo in modo tale da garantirne al tempo stesso la continuità, la genuinità e la rispondenza alle esigenze e aspettative dei nuovi Italiani.

⁶ Ricordo il fondamentale studio realizzato al riguardo dal Centro studio e ricerche IDOS, che ha individuato e "mappato" a tutt'oggi (giugno 2014) (ma la mappatura continua mediante procedura interattiva al link sottoindicato) per conto del Ministero del lavoro, ben 2.114 associazioni di migranti in Italia. V. <http://www.integrazionemigranti.gov.it/associazioni-migranti/Pagine/Mappatura-Associazioni.aspx>.

Ricongiungimento familiare

Simona La Rocca

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari. – 2. Concetto di unità familiare e di famiglia. – 3. Normativa internazionale ed europea. – 4. L’Unione europea e i/le cittadini/e di Paesi terzi. – 4.1 Il ricongiungimento familiare. – 4.2 L’integrazione. – 5. Normativa interna. – 5.1 Dimensione del fenomeno in Italia. – 5.2 Il diritto all’unità familiare nel Testo Unico immigrazione. – 5.3 La procedura del ricongiungimento. – 5.4 La coesione familiare. – 6. L’integrazione in Italia. – 7. Giurisprudenza. – 7.1 Corte europea dei diritti dell’uomo (CEDU). – 7.2 Corte di Giustizia dell’Unione europea (CGUE). – 7.3 Giurisprudenza italiana. – 7.3.1 Corte costituzionale. – 7.3.2 Cassazione. – 7.3.3 Tribunali ordinari. – 8. Servizi, iniziative e buone pratiche – Lombardia ACLI Milano. ARCI Milano: Progetto “*Ritrovare le radici. Diritti dei minori e dei genitori nel ricongiungimento familiare*” – Campania ACLI Napoli. Servizio dell’Assessorato alla pace, immigrazione e cooperazione internazionale della Provincia di Napoli. Progetto P.A.N. Ufficio immigrati della Diocesi di Napoli – Puglia. ACLI Foggia ARCI Bari Progetto “AMICA” Progetto “*Camper dei diritti*”. Progetto. “Italiano in rete”.

*Al piccolo Adou
e a tutte le bambine e ai bambini
che le frontiere imposte dagli uomini
separano dai loro genitori*

1. Considerazioni preliminari

Le migrazioni internazionali sono un fenomeno globale e strutturale che interessano tutti i Paesi del mondo. Negli ultimi anni, i flussi migratori transnazionali sono mutati quantitativamente e qualitativamente crescendo in portata, complessità e impatto; ai tradizionali modelli migratori se ne sono aggiunti di nuovi dovuti a cause e fattori diversi: economici, ambientali, demografici, politici e sociali; tali cambiamenti dei modelli migratori hanno influenzano la dimensione e la composizione delle popolazioni migranti, nonché le economie e le società tanto dei Paesi di origine quanto di quelli di destinazione. I flussi migratori costituiscono al contempo causa ed effetto di processi economici, sociali e politici in un mondo sempre più interrelato e potrebbero costituire un potente volano di co-sviluppo socio-economico se venissero gestiti con lungimiranza¹.

I migranti nel mondo, secondo le stime delle Nazioni Unite², sono 232 milioni pari al 3,2% dell'intera popolazione con un aumento di 57 milioni di persone rispetto al 2000. Nonostante, la perdurante crisi economica si registra un aumento dei flussi migratori anche nell'area dei Paesi OCSE³; rispetto al 2012 il numero di migranti permanenti è cresciuto dell'1,1% fino a raggiungere la cifra di 4 milioni, sebbene vi siano notevoli differenze tra Paesi sia rispetto alla direzione dei flussi sia riguardo alla tipologia dei permessi rilasciati (lavoro, ricongiungimento familiare etc.)⁴; i flussi sono aumentati, ad es., verso la Germania, mentre hanno subito una flessione verso Stati Uniti, Italia, Por-

¹ Negli ultimi anni, il rapporto tra migrazione e sviluppo è al centro del dibattito; in particolare, si pone l'accento sull'impatto positivo, dal punto di vista socio-economico, che le migrazioni avrebbero nei Paesi di origine, di destinazione e per gli stessi migranti e le loro famiglie; si parla, a tal proposito, della cosiddetta *triple win*.

² Cfr. United Nations, *Trends in International Migrant Stock: the 2013 Revision*, New York, 2013; United Nations Department of Economic and Social Affairs, *International Migration Report 2013*, p. 1. <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/migration/migration-report-2013.shtml>.

³ OECD, *International Migration Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-en; OECD, *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing, Paris, 2014, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-en.

⁴ C. ARSLAN, *et al.*, *A New Profile of Migrants in the Aftermath of the Recent Economic Crisis*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 160, OECD Publishing, 2014, p.16.

togallo e Spagna⁵. La migrazione netta è ancora molto inferiore ai livelli precedenti la crisi, ma mantiene valori positivi nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE. Diversi studi mostrano come l'aumento dei flussi non riguardi soltanto le migrazioni economiche, anzi si evidenzia la dimensione strutturale⁶ e familiare del fenomeno.

Sebbene la migrazione per motivi familiari costituisca, negli ultimi anni, la componente più importante dei flussi migratori nei Paesi dell'OCSE⁷, dal 2008 è stata rilevata una sua flessione confermata nel 2012, con una diminuzione pari all'1,7% rispetto all'anno precedente, principalmente a seguito del rallentamento dei flussi per motivi di lavoro registrati in Spagna, Italia, Stati Uniti, Gran Bretagna e Belgio⁸.

Nell'Unione europea, nel 2013, sul totale dei nuovi permessi di soggiorno rilasciati a cittadini/e di Paesi terzi, 2.357.583, quelli per ricongiungimento familiare sono stati 672.914 costituendo il 28% del totale dei permessi⁹ e la quota più rilevante di permessi concessi in 18 Paesi su 28 con percentuali molte elevate in Italia (108.358, 44,4% del tot.)¹⁰, in Spagna (107mila, 54,8% del tot.), in Croazia (64,9% del tot.), in Grecia (59,9% del tot.), in Belgio (52,4% del tot.) e Lussemburgo (51,6% del tot.); mentre, le migrazioni per lavoro dalle 800 mila nel 2008 diminuiscono attestandosi a 535.478 pari al 22,7% del totale e rappresentano la quota principale per permessi rilasciati in Polonia. I dati confermano come la migrazione per motivi di lavoro sia diminuita costantemente dall'inizio della crisi economica, registrando un calo del 12% nel 2012. Rispetto ai Paesi di provenienza, il Marocco è al primo posto per ricongiungimenti familiari, mentre l'Ucraina per i permessi lavorativi. Infine, i richiedenti asilo sono aumentati del 20% nel 2013 rispetto ai dati del 2012, aumento dovuto soprattutto ai conflitti in atto¹¹.

Negli ultimi venti anni il ricongiungimento familiare ha rappresentato il canale principale, a volte l'unico, di migrazione regolare nell'Unione europea;

⁵ *Ibidem*.

⁶ I flussi migratori non sono congiunturali o episodici, ma costituiscono una caratteristica della moderna mobilità umana.

⁷ Essa rappresenta la principale quota dei flussi internazionali; negli Stati Uniti, nel 2012, 680 mila persone hanno ricevuto un permesso per ricongiungimenti; aumenti di flusso per lo stesso motivo si registrano anche in Svezia (+26 per cento), in Svizzera (+16 per cento), in Canada (+15 per cento), in Australia e in Francia (+7 per cento), *ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ EUROSTAT, *Resident permits statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

¹⁰ I permessi per ricongiungimenti familiari sono aumentati del 21,7% dal 2007; il saldo migratorio rimane positivo pur registrando un consistente calo del tasso di occupazione tra i/le migranti, *ibidem*.

¹¹ *Ibidem*. Rispetto alla protezione internazionale in Italia V. A.A., *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2014; disponibile online http://www.sprar.it/images/file/Rapporto_protezione_internaz_2014.pdf

tuttavia, mentre una protezione estesa della famiglia è riconosciuta *lato sensu* in numerosi strumenti universali e regionali, il riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare è di fatto limitato e riflette l'impostazione contraddittoria dell'Unione europea in materia di migrazione che riconoscere il dovere di rispettare i diritti umani delle persone, ma al contempo si ostina a varare normative ancora improntate a logiche securitarie e di controllo delle frontiere.

Il ricongiungimento familiare si pone, nella sua dimensione positiva¹², come strumentale rispetto al diritto all'unità familiare. L'istituto risente di una tutela multilivello – diritto internazionale, europeo e nazionale – che ne condiziona l'impianto e la natura stessa giacché richiede il soddisfacimento di altri diritti – quali, ad es., l'abitazione, l'istruzione e la sanità – la cui realizzazione è a sua volta condizionata dalle scelte di politica economica nazionale. Oltre a ciò, l'istituto afferisce a questioni correlate alla sovranità degli Stati quali le esigenze di sicurezza e l'ordine pubblico negli ordinamenti interni che, se interpretate in modo restrittivo, possono limitare il godimento dei diritti umani da parte dei/mle migranti. Oltretutto, come accennato, le difficoltà connesse al ricongiungimento familiare sono anche di tipo economico, poiché ne derivano diritti sociali e politici che incidendo sulle finanze potrebbero comportare dei costi; in un periodo come quello che stiamo attraversando di forte crisi socio-economica, la prospettiva di costi, reali o presunti, legati alla migrazione si presta ad essere strumentalizzata per fini politici traducendosi in un aumento della xenofobia e del razzismo. Obiettivo del rapporto è quello di esaminare, senza pretesa di esaustività, l'istituto del ricongiungimento familiare considerando gli strumenti internazionali, regionali e nazionali sui diritti umani e la giurisprudenza delle Corti, nonché analizzando talune buone prassi esistenti in materia.

2. Concetto di unità familiare e di famiglia

Con il termine ricongiungimento familiare si intende l'istituto giuridico mediante il quale il diritto all'unità familiare può essere conseguito; con esso si vuole tutelare la famiglia come "istituzione"¹³. Ai fini della sua tutela è importante considerare il concetto di famiglia che viene accolto; esigenza rafforzata

¹² Altra dimensione, negativa, è costituita dal divieto di espulsione. Cfr., tra gli altri, G. CATALDI, "Espulsione degli stranieri e protezione della vita familiare nella prassi degli organi internazionali di controllo sui diritti umani", in "Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori", a cura di R. PISILLO MAZZESCHI, P.PUSTORINO, A.VIVIANI, Edizione Scientifica, Napoli 2010, p. 135 e ss.

¹³ Cfr. R. BORRELLO, *Il diritto all'unità familiare nel diritto dell'immigrazione: riflessioni generali di diritto costituzionale interno e comparato*, in *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, op. cit., p. 43.

dal confronto sempre maggiore con modelli familiari di altre culture si pensi, ad es., all'istituto della *Kafalab*¹⁴, alla famiglia poligamica e alla famiglia tra persone LGBTI¹⁵.

Sono due le tipologie considerate: famiglia nucleare e famiglia estesa; seguendo la prima, ci si limita a riconoscere il diritto al ricongiungimento del marito/moglie e dei figli, impostazione questa adottata nell'Unione europea; nella seconda tipologia, la famiglia estesa, viene considerata e promossa, ad es., dall'UNHCR¹⁶ che sollecita gli Stati ad applicare un'ampia definizione di "famiglia" nei confronti dei/le rifugiati e dei componenti delle loro famiglie tale da consentire il mantenimento dell'unità secondo le tradizioni e la cultura dei Paesi di provenienza¹⁷; un'ampia accezione è rinvenibile anche nella Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990, dal momento che il suddetto termine designa non soltanto il coniuge, ma anche i figli a carico – indipendentemente dall'età – e le altre persone che sono riconosciute come componenti della famiglia in virtù della legislazione o degli accordi bilaterali o multilaterali applicabili (art. 4); finanche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo (Corte EDU) la nozione di famiglia e di "vita familiare" è ampia e non si limita alla famiglia nucleare, ma tiene conto dell'esistenza di un rapporto affettivo e stretto tra le persone.

3. Normativa internazionale ed europea

In linea di principio, il diritto internazionale non prevede il diritto del/lla migrante di essere accolto/a in un Paese diverso dal proprio, bensì afferma il

¹⁴ Istituto di diritto islamico che prevede l'affido del minore che si trova in stato di necessità o di abbandono; l'istituto non comporta l'instaurazione di un legame di filiazione e cessa con la maggiore età. Per approfondimenti V., tra gli altri, M. NISTICO, *Kafala islamica e condizione del figlio minore. La rilevanza della kafala nell'ordinamento italiano*, disponibile online, <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2013/05/NISTICO.pdf>. Per la giurisprudenza italiana V. A. LANG, *Le Sezioni Unite chiariscono quando la kafalab è presupposto per il ricongiungimento familiare del cittadino italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, anno XV, n. 3, 2013, p. 91 e ss.

¹⁵ Persone omosessuali, bisessuali, transessuali e intersessuali secondo le definizioni contenute nei Principi di *Yogyakarta* discussi ed elaborati, nel novembre 2006, in Indonesia; i principi sono tesi a promuovere l'applicazione della legislazione a salvaguardia dei diritti umani in relazione all'orientamento sessuale e all'identità di genere; testo disponibile online <http://www.yogyakartaprinciples.org/>.

¹⁶ ALTO COMMISSARIO ONU PER I RIFUGIATI. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>

¹⁷ UNHCR, EXCOM Conclusion n. 24 (XXXII) *Family Reunification*, 1981; *Conclusions n. 7* (1977) e n. 88 (L) (1999) *on protection of the Refugee's Family*; UNHCR, *Note on Family Protection Issues*, 14 giugno 1999, par. 16.

diritto sovrano degli Stati di permettere o vietare l'ingresso e il soggiorno secondo quanto stabilito dal proprio ordinamento nazionale.

L'unità familiare costituisce, tuttavia, un diritto primario della persona e il ricongiungimento familiare rappresenta una delle garanzie giuridiche poste a tutela della famiglia, intesa quale nucleo naturale e fondamentale della società. Tale assunto è affermato, dall'art 16 (3) della Dichiarazione universale dei diritti umani (UDHR)¹⁸ del 1948 che riconosce alla famiglia il "diritto a essere protetta dalla società e dallo Stato". La stessa formulazione viene ripresa nell'art. 23 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR)¹⁹, mentre il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) all'art. 10 (1) va oltre allorché prevede «la più ampia protezione e l'assistenza devono essere accordate alla famiglia, che è il nucleo naturale e fondamentale della società, in particolare per la sua costituzione e fin quando essa abbia la responsabilità del mantenimento e dell'educazione di figli a carico»²⁰.

Il principio dell'unità familiare e l'istituto del ricongiungimento sono ripresi da numerosi strumenti internazionali anche se si tratta, il più delle volte, di norme meramente programmatiche ed esortative; nel Preambolo della Convenzione sui diritti dell'infanzia (CRC)²¹ si afferma: «Convinti che la famiglia, unità fondamentale della società ed ambiente naturale per la crescita ed il benessere di tutti i suoi membri ed in particolare dei fanciulli, deve ricevere la protezione e l'assistenza di cui necessita per poter svolgere integralmente il suo ruolo nella collettività [...]Riconoscendo che il fanciullo, ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità deve crescere in un clima di felicità, di amore e di comprensione» la Convenzione statuisce il diritto del fanciullo a preservare i rapporti familiari senza ingerenze illegali (art. 8, 1), prevede che gli Stati membri debbano vigilare «affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo» (art. 9), nonché contempla l'obbligo

¹⁸ Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Art. 16 (famiglia nucleo naturale e fondante della società che deve essere protetta dalla società e dallo Stato).

¹⁹ Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966; ratificato dall'Italia con Legge 25 ottobre 1977, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 333, 7 dicembre 1977. Art. 23 (riconoscimento e protezione della famiglia quale nucleo naturale e fondante della società).

²⁰ *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966; ratificato dall'Italia con Legge 25 ottobre 1977, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 333, 7 dicembre 1977. Art. 10 (protezione della famiglia).*

²¹ Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989; ratificata dall'Italia con Legge del 27 maggio 1991, n. 176, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 135 l'11 giugno 1991: Artt. 8 (preservare i rapporti familiari), 9 (unità familiare) e 10 (ricongiungimento familiare).

per gli Stati parti, in virtù dell'art. 9 par 1, di considerare con spirito positivo, con umanità e diligenza ogni domanda presentata da un/a minore o dai suoi genitori in vista di entrare in uno Stato parte o di lasciarlo ai fini di un ricongiungimento (art. 10, 1) e di vigilare affinché la presentazione di tale domanda non comporti conseguenze pregiudizievoli per gli autori della domanda e per i loro familiari (art. 10, 2).

La Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 143 del 1975 sui lavoratori migranti prevede che gli Stati parti "possono" adottare le misure necessarie al fine di facilitare il ricongiungimento (art. 13)²²; mentre, nella Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti delle loro famiglie (ICRMW)²³, gli Stati "devono" attuare misure appropriate al fine di assicurare la protezione dell'unità della famiglia del lavoratore migrante (art. 44, par. 1), ancorché venga lasciata agli Stati discrezionalità rispetto alle procedure di attuazione delle stesse.

Il principio dell'unità familiare viene affermato nei termini seguenti da una delle raccomandazioni (B) contenute nell'Atto finale della Conferenza che ha adottato la Convenzione di Ginevra del 1951, principale strumento di tutela dei rifugiati: «La Conferenza, considerando che l'unità della famiglia, elemento naturale e fondamentale della società, è un diritto fondamentale del rifugiato e che questa unità è costantemente minacciata, e constatando con soddisfazione che, secondo il commento ufficiale del Comitato *ad hoc* sull'apolidia ed i problemi connessi, i diritti dei rifugiati si estendono ai membri della sua famiglia, raccomanda agli Stati di adottare le misure necessarie per la protezione delle famiglie dei rifugiati soprattutto al fine di: 1) garantire l'unità del nucleo familiare del rifugiato, soprattutto nel caso in cui il capo famiglia possieda i requisiti necessari per l'ammissione in un Paese; 2) garantire la protezione dei rifugiati minorenni, in modo particolare dei bambini non accompagnati e delle giovani, con speciale riferimento alla tutela ed all'adozione»²⁴.

²² Convenzione OIL n. 143 sulle migrazioni in condizione abusive e sulla promozione della parità di trattamento dei lavoratori migranti, adottata il 24 giugno 1975, è entrata in vigore il 9 dicembre 1978; ratificata dall'Italia con Legge 10 aprile 1981, n. 158, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 116 del 29 aprile 1981.

²³ Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1990 ed entrata in vigore il 1° luglio 2003; non ratificata dall'Italia.

²⁴ «The Conference, considering that the unity of the family, the natural and fundamental group unit of society, is an essential right of the refugee, and that such unity is constantly threatened, and noting with satisfaction that, according to the official commentary of the *ad hoc* Committee on Statelessness and Related Problems (E/1618, p. 40), the rights granted to a refugee are extended to members of his family, recommends Governments to take the necessary measures for the protection of the refugee's family especially with a view to: (1) Ensuring that the unity of the refugee's family is maintained particularly in cases where the head of the family has fulfilled the necessary conditions for admission to a particular country, (2) The protection of refugees who are minors, in particular unaccompanied children and girls, with special

Tale posizione a favore del riconoscimento dell'unità familiare dei rifugiati è stata ribadita, peraltro, in più occasioni, dal Comitato esecutivo dell'Alto Commissario Onu per i rifugiati²⁵.

Il valore positivo della famiglia e l'importanza della sua tutela sono, altresì, al centro di alcune risoluzioni dell'Onu tra le quali ricordiamo la Risoluzione n. 62/129, del 18 dicembre 2007, nella quale l'Assemblea generale sottolinea che il riconoscimento dell'eguaglianza tra donne e uomini e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali di tutti i membri della famiglia sono essenziali al benessere della famiglia e della società in generale²⁶; nondimeno, risulta rilevante il ruolo svolto dai Comitati di monitoraggio di alcuni strumenti pattizi – in particolare, quello relativo alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna (CEDAW)²⁷ e della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale²⁸ – che hanno contribuito a chiarire la portata dell'istituto ed evidenziato la necessità di rivedere le legislazioni nazionali troppo restrittive al riguardo. Interessanti, altresì, sono i rilievi mossi dal Comitato della CRC nei confronti degli Stati che non consentono e/o ostacolano il ricongiungimento²⁹.

Norme vincolanti a favore del ricongiungimento sono presenti negli strumenti adottati a livello regionale dal Consiglio d'Europa, in particolare, la Carta sociale europea (STCE n. 163, rivista)³⁰ del 1996 e la Convenzione europea relativa allo *status* giuridico del lavoratore migrante del 1977³¹; nel primo, la famiglia è definita “nucleo fondamentale della società” (art. 16), particolare tutela è statuita a favore delle famiglie dei/lle lavoratori/trici migranti ed è specificato che gli Stati parte debbano «agevolare, per quanto possibile, il ricongiungimento familiare» (art. 19, 6); il secondo, contempla il *diritto* al ricongiungimento a favore dei familiari del lavoratore migrante (art. 12) tempe-

reference to guardianship and adoption», UNHCR, Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, p. 10 <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>.

²⁵ UNHCR, *A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions*, 6th edizione, giugno 2011, pp. 220-226; UNHCR, EXCOM *Conclusion n. 24 (XXXII) Family Reunification*, 1981; *Conclusions n. 7 (1977) and n. 88 (L) (1999) on protection of the Refugee's Family*; UNHCR, *Note on Family Protection Issues*, 14 giugno 1999, par. 16.

²⁶ «Recognizing that equality between women and men and respect for all the human rights and fundamental freedoms of all family members are essential to family well-being and to society at large». A/RES/62/129 “Follow-up to the tenth anniversary of the International Year of the Family and beyond”, p.2.

²⁷ Doc. A/57/38 dell'8.10.2002.

²⁸ Doc. CERD/C/63/Dec.2 del 10. 12.2003.

²⁹ Doc. CRC/C/15/Add. 159 del 6.11.2001, parr. 47 e 48.

³⁰ Carta sociale europea (STCE N. 163, rivista), Strasburgo 1996. Artt. 16 “famiglia nucleo fondamentale della società” e 19, comma 6 (ricongiungimento familiare dei lavoratori stranieri).

³¹ Convenzione europea relativa allo *status* giuridico del lavoratore migrante del 1977, art. 12 “Ricongiungimento familiare”; ratificata dall'Italia con Legge n. 13 del 2 gennaio 1995, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 18 gennaio 1995, n.14

rato, tuttavia, da alcune condizioni poste per il suo esercizio – il/la lavoratore/trice migrante deve disporre di mezzi finanziari stabili, sufficienti a provvedere ai bisogni della sua famiglia (art. 12, par. 2) – e dalla disposizione che prevede la possibilità di derogare all’obbligo per il rilascio dell’autorizzazione al ricongiungimento (art. 12, par. 3)³².

Di particolare importanza è, altresì, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, CETS n. 5)³³ del 1950; l’art. 12 statuisce il diritto a contrarre matrimonio e a formare una famiglia, mentre nell’art. 8 (1) è sancito il diritto al rispetto della vita privata e familiare, affermando che «non può esservi ingerenza di un’autorità pubblica nell’esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del Paese, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui (art. 8, 2)». Il sistema CEDU pone al centro la tutela dell’unità familiare, tuttavia, l’art. 8 non afferma in principio il diritto che tale unità debba essere assicurata in un determinato Stato; in particolare, rispetto alle persone migranti tale assunto è importante giacché l’obbligo a carico degli Stati parte di accordare il ricongiungimento è ravvisabile soltanto in determinate circostanze che dipenderanno dalle peculiarità del caso specifico³⁴ attuando il bilanciamento tra i diritti soggettivi e le caratteristiche delle persone appartenenti a quel nucleo familiare³⁵ e l’interesse della comunità nel suo complesso; il bilanciamento tra tali fattori ha costituito la base sulla quale la Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU) si è espressa riconoscendo³⁶ o meno³⁷ la violazione

³² Art. 12, par. 3 “Ciascuno Stato potrà, in qualsiasi momento, mediante Dichiarazione inviata al Segretario Generale del Consiglio d’Europa, che avrà effetto un mese dopo il suo ricevimento, derogare temporaneamente all’obbligo del rilascio dell’autorizzazione prevista al precedente paragrafo 1, per una o più parti del suo territorio che indicherà nella dichiarazione, purché dette misure non siano in contraddizione con gli obblighi derivanti da altri strumenti internazionali”.

³³ Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali (CETS n.5), Roma 4 novembre 1950. Artt. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare).

³⁴ Cfr. Tra gli altri, S. MARINAI, *L’unità familiare e il ricongiungimento*, in *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, a cura di M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI, Cedam, Padova 2012, p. 497; M.C. CICIRIELLO, *Il ricongiungimento familiare come diritto fondamentale del migrante*, in *La Comunità Internazionale*, Editoriale Scientifica, vol. LXI, 2006, p.110.

³⁵ La questione afferisce, in particolare, i minori e i fattori considerati sono: l’età e le condizioni di salute, l’integrazione socio-culturale e i legami consolidati con il Paese d’origine.

³⁶ Cfr. Corte EDU, sentenza 14 giugno 2011, *Osman c. Danimarca*, ricorso n. 38058/09; Corte EDU, sentenza 21 dicembre 2001, *Sen c. Paesi Bassi*, ricorso n. 31465/96; Corte EDU, sentenza 1° dicembre 2005, *Tuquabo-Tekle et al. c. Paesi Bassi*, ricorso n. 60665/00.

dell'art. 8 da parte degli Stati. Tra l'altro, dall'esame della giurisprudenza della Corte EDU, l'art. 8 assume rilievo, per lo più, in quanto limite alla discrezionalità degli Stati parte di allontanare cittadini/e di Paesi terzi dal proprio territorio, anche in questa circostanza è necessaria una valutazione specifica del caso in esame³⁸; in caso di reato, ad esempio, gli Stati membri devono tener conto della gravità e della tipologia del reato commesso, della solidità dei legami sociali culturali e del superiore interesse del minore³⁹.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, particolare attenzione merita altresì la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica⁴⁰. Tale Convenzione non considera direttamente l'istituto del ricongiungimento né tantomeno il diritto all'unità familiare; tuttavia, il suo esame è rilevante dal momento che contempla delle misure specifiche a tutela delle donne migranti e rifugiate che proprio per il loro *status* sono più vulnerabili rispetto a determinate violenze quali, ad esempio, la violenza domestica, i matrimoni forzati e la tratta di esseri umani. La cosiddetta Convenzione di Istanbul costituisce il primo strumento giuridicamente vincolante, il più avanzato e completo, rispetto allo *standard* internazionale di prevenzione e contrasto del complesso fenomeno della violenza di genere; in esso vengono definite le diverse tipologie di violenza, precisando i corrispondenti obblighi statali, positivi e negativi, con una particolare attenzione alla necessità di introdurre negli ordinamenti interni norme penali al fine di perseguire talune condotte lesive (*gender-based crimes*). Il capitolo VII è espressamente dedicato alle migrazioni e all'asilo (art. 59 *status* di residente, art. 60 richieste di asilo basate sul genere e art. 61 diritto di non respingimento) e specifiche misure sono previste nel capitolo VIII relativo alla cooperazione internazionale.

Disposizioni a tutela della famiglia quale nucleo naturale e fondamentale della società sono contenute, inoltre, in altri strumenti pattizi di carattere regionale quali la Convenzione interamericana sui diritti umani del 1969 (art. 17) e il suo Protocollo addizionale (art. 15, 1); la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981 (art. 18) e la Carta araba dei diritti umani del 2004 (artt. 21 e 33).

³⁷ Cfr. Corte EDU, sentenza 19 febbraio 1996, *Gül c. Svizzera*, ricorso n. 23218/94; Corte EDU, sentenza del 28 novembre 1996, *Abmut c. Paesi Bassi*, ricorso n. 21702/93.

³⁸ Cfr. Corte EDU, sentenza 20 settembre 2011, *A.A. c. Regno Unito*, ricorso n. 8000/08; Cfr. Corte EDU, sentenza 18 ottobre 2006, *Üner c. Paesi Bassi*, ricorso n. 46410/99.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Consiglio d'Europa, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* (CETS n. 210), Istanbul 11 maggio 2011; ratificata dall'Italia con Legge del 27 giugno 2013, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 152 del 1° luglio 2013.

4. L'Unione europea e i/le cittadini/e di Paesi terzi

4.1 Il ricongiungimento familiare

Negli ultimi anni, il ricongiungimento familiare è stato un canale privilegiato di migrazione verso l'Unione europea⁴¹; ciò nonostante, l'applicazione dell'istituto è tuttora insoddisfacente, sebbene esistano in capo agli Stati obblighi negativi (diniego di espulsioni) e positivi di riconoscere il diritto al ricongiungimento familiare cui è possibile derogare solo in casi eccezionali ovvero per motivi di ordine pubblico, sicurezza e salute pubblica. Ulteriori obblighi derivano dal principio del superiore interesse del minore (art. 3 CRC) e dal principio enunciato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), nella sentenza del 27 giugno 2006, riguardante l'interpretazione della nozione giuridica di integrazione⁴².

Le politiche afferenti le migrazioni e la libera circolazione delle persone entrano a far parte delle competenze comunitarie con il Trattato di Amsterdam, nel 1997⁴³; da quel momento la gestione della materia diviene compito delle istituzioni dell'Unione, non più delegata alla mera cooperazione intergovernativa. Il Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo del 2008 rappresenta l'inizio di una nuova fase volta all'adozione della politica migratoria comune definitivamente sancita nel Trattato di Lisbona⁴⁴; gli artt. 79 e 80 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) del Trattato di Lisbona costituiscono la base giuridica della politica migratoria dell'Unione stabilita nel Titolo V, rubricato *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*⁴⁵, capo 2 riguardanti le *Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione*. Tra gli obiettivi che l'Unione intende perseguire rientra anche quello di *assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri [...]* (art. 79, 1), mediante

⁴¹ La Commissione europea, già nel 2000, rilevava che il ricongiungimento familiare era divenuto uno dei principali canali di migrazione, Cfr. COM (2000)727.

⁴² Cfr. CGUE, sentenza del 27 giugno 2006, causa C-540/03.

⁴³ Titolo IV, parte III del TCE, artt. 61-69 "*Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone*"; in particolare, rileva l'art. 63, punto 3 lettera a), l'attuale art. 79 TFUE, riguardante le «condizioni di ingresso e di soggiorno e norme e procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare» che permise al Consiglio di adottare misure relative alla politica migratoria rientranti, fino ad allora, nelle materie sottoposte alla *domestic jurisdiction* degli Stati membri.

⁴⁴ Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, modifica i Trattati dell'Unione europea (TUE) e della CE (rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE); il Trattato è stato ratificato e reso esecutivo in Italia con Legge 2 agosto 2008, n. 130.

⁴⁵ Formula contemplata nel TUE sia nel Preambolo che nell'art. 3 par. 2 tra gli obiettivi dell'Unione.

l'adozione di misure specifiche nei diversi settori, tra i quali, rilevano le *condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare* (art. 79, 2, lettera a) . L'art. 79, 4 contempla misure volte a incentivare l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti.

Rispetto alla tematica oggetto d'indagine, rileva anche l'art. 7 (rispetto della vita privata e della vita familiare) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴⁶, che si ispira essenzialmente all'art. 8 CEDU, consolidando il riconoscimento dell'unità familiare quale diritto fondamentale fruibile nell'ambito dell'Ue; tale articolo acquista ancora maggiore valenza se letto in combinato disposto con l'art. 24 dedicato ai diritti dei minori, che, nell'ambito del Capo III sul principio di uguaglianza, sancisce al comma 2 il principio secondo cui «in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse del bambino deve essere considerato preminente» mentre il comma 3 afferma il diritto di ogni bambino a «intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse».

Tuttavia, il ricongiungimento familiare viene disciplinato in maniera differente a seconda della cittadinanza; per i cittadini/e dell'Unione, l'istituto del ricongiungimento, previsto dalla Direttiva 2004/38/CE⁴⁷, è strumentale a rafforzare la libera circolazione delle persone e, dunque, la mobilità; per i/le cittadini/e di Paesi terzi, l'obiettivo è quello di tutelare il diritto all'unità familiare quale diritto fondamentale, nonché favorire l'integrazione dei migranti cui si applica la Direttiva 2003/86/CE⁴⁸.

Tale Direttiva è stata adottata dopo un lungo negoziato durato quasi quattro anni e con un contenuto risultato di un compromesso⁴⁹; la Direttiva, tutta-

⁴⁶ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza, 2000 rivista nel 2007), in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, n. C 83/389, 30 marzo 2010. La Carta è parte del diritto primario dell'Unione ex art. 6 TUE.

⁴⁷ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

⁴⁸ *Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, n. L 251 p. 12, 3 ottobre 2003; disponibile online sul sito <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:2003:251:TOC> Rileva anche la Direttiva 2003/109/CE sullo status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, modificata dalla Direttiva 2011/51/UE, pubblicata in GU L 132 del 19 maggio 2011 che estende il campo di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale; la Direttiva 2003/109/CE è stata recepita in Italia con D.Lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 .

⁴⁹ Il progetto originale della Direttiva era molto più ampio rispetto al testo adottato che riflette l'eterogeneità di approccio degli Stati membri rispetto alla politica migratoria e

via, riconosce l'esistenza di un diritto al ricongiungimento specificando, nel secondo considerando, che le misure «dovrebbero essere adottate in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrato in numerosi strumenti di diritto internazionale», con un esplicito riferimento all'art. 8 della CEDU e alla Carta dei diritti fondamentali; nel quarto considerando, l'istituto viene definito «strumento necessario per permettere la vita familiare», che «contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi negli Stati membri, permettendo d'altra parte di promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità, enunciato nel trattato».

La Direttiva 2003/86/CE stabilisce *le condizioni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare da parte dei/lle cittadini/e di Paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri (art.1) e si applica, ratione personae, ai soggiornanti titolari di un permesso di soggiorno rilasciato dallo Stato membro per un periodo di validità pari o superiore a un anno che hanno una «fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile» (art. 3)⁵⁰; l'art. 4 par. 1 prevede i familiari ammessi al ricongiungimento, ravvisabili nella sola «famiglia nucleare», gli Stati autorizzano⁵¹ l'ingresso e il soggiorno del coniuge del soggiornante, dei figli minorenni – anche adottati – non coniugati del soggiornante e del coniuge o di uno solo dei genitori allorché questi sia titolare dell'affidamento e responsabile del loro mantenimento; tuttavia, la Direttiva pone delle condizioni riguardanti il limite di età per il coniuge; limite per i figli minori legata all'età e a condizione di non essere sposati; qualora un minore abbia superato i dodici anni e giunga in uno Stato membro indipendentemente dal resto della sua famiglia, quest'ultimo inoltre, prima di autorizzarne l'ingresso ed il soggiorno potrà valutare se siano soddisfatte le condizioni per la sua integrazione richieste dalla legislazione nazionale⁵².*

Nell'art. 4 par. 2 sono considerati i familiari che gli Stati membri *possono*⁵³ ammettere al ricongiungimento: gli ascendenti diretti di primo grado del sog-

all'istituto del ricongiungimento familiare; le differenti posizioni hanno influito sul risultato finale, invero con la Direttiva 2003/86/CE si attua un'armonizzazione minima della materia.

⁵⁰ Tale formula è stata criticata dal momento che presenterebbe un'eccessiva discrezionalità degli Stati nel valutare la fondatezza o meno di ottenere un diritto di soggiorno stabile; in tal modo, il principio della certezza del diritto verrebbe messo in discussione come evidenziato anche nella Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare, Cfr. COM(2008) 610 def.

⁵¹ Per questa categoria di familiari sussiste un *obbligo* per gli Stati, fatte salve le condizioni previste dalla Direttiva.

⁵² Anche questa disposizione è oggetto di aspre critiche giacché violerebbe il principio del «superiore interesse» del minore. Cfr. ACNUR, UNHCR, *Guidelines on formal determination of the best interests of the child*, 2006, disponibile online www.unhcr.org/4566b16b2.pdf.

⁵³ E' prevista la semplice *facoltà*.

giornante o del suo coniuge, quando sono a carico di questi ultimi e non dispongono di un adeguato sostegno familiare nel Paese d'origine; i figli adulti non coniugati del soggiornante o del suo coniuge, qualora obiettivamente non possano sovvenire alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute; altresì, gli Stati *possono* autorizzare l'ingresso e il soggiorno del cittadino di un Paese terzo che sia *partner* non coniugato ed abbia una relazione stabile duratura debitamente comprovata con il soggiornante, o del cittadino di un Paese terzo legato al soggiornante da una relazione formalmente registrata, nonché dei figli minori non coniugati, anche adottati, di tali persone, come pure dei loro figli adulti non coniugati, qualora non possano sovvenire alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute.

Il Capo IV della Direttiva statuisce le condizioni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento (artt. 6,7 e 8); si rileva un'ampia discrezionalità degli Stati rispetto alla previsione dei requisiti relativi alla disponibilità di un alloggio, alla stipula di un'assicurazione contro le malattie e al possesso di risorse stabili e regolari sufficienti a mantenere se stesso e i propri familiari⁵⁴; gli Stati *possono*, inoltre, chiedere ai/lle cittadini/e di Paesi terzi di soddisfare le misure di integrazione deliberate dalla legislazione nazionale. Tale disposizione è stata criticata giacché ostacolerebbe il ricongiungimento anziché facilitare l'integrazione, disattendendo il principio di proporzionalità e dell'effetto utile della Direttiva⁵⁵. Ampia discrezionalità degli Stati è concessa finanche rispetto alla possibilità di richiedere al/lla soggiornante il soggiorno legale fino a due anni prima di presentare una richiesta di ricongiungimento, nonché riguardo al soggetto legittimato a presentare domanda di ricongiungimento⁵⁶.

Nel Capo V, artt. 9, 10 11 e 12, sono inserite le disposizioni relative al ricongiungimento familiare dei/lle rifugiati/e; in considerazione della loro peculiare situazione la Direttiva statuisce condizioni più favorevoli per l'esercizio di questo diritto ne consegue che è possibile considerare anche i familiari non compresi nella "famiglia nucleare"; qualora il familiare da ricongiungere non possa fornire documenti ufficiali che attestino il vincolo familiare, gli Stati membri tengono conto anche di altri mezzi idonei a provare l'esistenza degli stessi, da valutare conformemente alla legislazione nazionale; rispetto alle domande di ricongiungimento non sono, inoltre, richieste le condizioni previste

⁵⁴ Rispetto ai suddetti requisiti, la CGUE chiarisce che l'autorizzazione al ricongiungimento familiare costituisce la regola generale da rispettare, dunque le condizioni previste dall'art. 7, par 1, lett c) (disponibilità di un alloggio, stipula di un'assicurazione contro le malattie e possesso di risorse stabili e regolari sufficienti a mantenere se stesso e i propri familiari), non devono essere interpretate in modo da impedire il diritto e ciò anche alla luce del combinato disposto dagli artt. 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue. V. CGUE, sentenza del 6 dicembre 2012, *O. e S. c. Maahanmuuttovirasto*, causa C-356/11.

⁵⁵ S. MARINAI, *L'unità familiare e il ricongiungimento*, op. cit., p. 510.

⁵⁶ Se la domanda di ricongiungimento deve essere presentata dal soggiornante ovvero dal familiare nel Paese d'origine o provenienza.

dall'art. 7 (alloggio, assicurazione contro le malattie e risorse regolari e sufficienti).

Nell'art. 14, Capo VI, sono disposti i diritti riconosciuti ai familiari del soggiornante ovvero accesso all'istruzione, all'attività lavorativa dipendente o autonoma, all'orientamento, alla formazione, al perfezionamento e all'aggiornamento professionale; nondimeno, gli Stati hanno la facoltà di porre dei limiti nella propria legislazione nazionale anche in considerazione del mercato del lavoro.

Rispetto ai rifugiati rileva quanto emerso a Vienna, lo scorso 17 giugno, nell'ambito della conferenza stampa programmatica per la Giornata mondiale del Rifugiato, proclamata dall'Onu il 20 giugno; tra le tematiche riguardanti le politiche di asilo e di trattamento dei rifugiati in Europa sono emersi tre questioni in particolare: la non corretta applicazione del Trattato di Dublino; l'inadeguatezza delle strutture di accoglienza per i rifugiati in molti Paesi dell'Unione e soprattutto le difficoltà e limitazioni rispetto ai ricongiungimenti familiari caratterizzati tuttora da un'applicazione non omogenea della Direttiva.

Dalla disamina della Direttiva si evince che, sebbene sussistano in capo agli Stati membri obblighi positivi e negativi, resta loro concesso un eccessivo margine discrezionale; in particolare, per quanto riguarda la definizione delle categorie di persone ammesse al ricongiungimento (es. ricongiungimento del *partner* non coniugato, art. 4 n. 3 e dei minori) e la tutela contro l'allontanamento⁵⁷. Pertanto se gli Stati riconoscono, *de jure*, il diritto all'unità familiare, ne limitano, *de facto*, l'applicazione prevedendo condizioni e requisiti limitativi per il suo esercizio. Tali limiti sono stati, peraltro, riconosciuti ed evidenziati dalla stessa Commissione nella Relazione sull'applicazione della Direttiva 2003/86/CE⁵⁸ cui è seguito, nel 2011, il Libro verde sul diritto al ricongiungimento⁵⁹ teso ad aprire un dibattito, soprattutto rispetto alle questioni più problematiche, anche mediante la consultazione pubblica⁶⁰.

⁵⁷ Cfr. Tra gli altri, N. COLACINO, *Ricongiungimento familiare e superiore interesse del minore: la Direttiva 2003/86/CE al vaglio della Corte di Giustizia*, in M.R. SAULLE, L. MANCA, *L'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell'Europa allargata*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 59-70. *Rispetto alle limitazioni dei familiari ammessi al ricongiungimento V. P.MOROZZO DELLA ROCCA*, Il diritto all'unità familiare in Europa tra "allargamento" dei confini e "restringimento" dei diritti, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2004,n.1 , p. 65 .

⁵⁸ COM(2008) 610 def.

⁵⁹ *Libro Verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di Paesi terzi che vivono nell'Unione europea (Direttiva 2003/86/CE)*, COM(2011) 735 definitivo, Bruxelles, 15.11.2011.

⁶⁰ I risultati della consultazione, realizzata nell'ambito del *forum* europeo per l'integrazione, sono consultabili sul sito http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm V. anche Settima riunione del *Forum* europeo sull'integrazione: *Public Hearing on the Right to Family Reunification of Third-Country Nationals living in the EU*, Bruxelles, 31 maggio - 1° giugno 2012,

Sulla base di quanto emerso dalla consultazione, la Commissione ha adottato delle Linee guida⁶¹ allo scopo di orientare gli Stati membri verso una corretta interpretazione delle disposizioni, contenute nella Direttiva, coerentemente con l'obiettivo prefisso dalla stessa ossia di favorire il ricongiungimento familiare e il suo effetto utile⁶² e alla luce della normativa europea applicabile in termini più generali (rispetto dei diritti fondamentali, in particolare del diritto alla vita privata e familiare; principio di non discriminazione; diritti dei minori e diritto a un ricorso effettivo), in armonia con i principi e i diritti statuiti dalla CEDU e dalla Carta dei diritti fondamentali.

4.2 L'integrazione

L'integrazione di cittadini/e di Paesi terzi che vivono e lavorano nell'UE ha assunto un rilievo via via maggiore nell'agenda europea. Sebbene, sussistano tensioni e fattori negativi che spingono più alla chiusura che al dialogo⁶³, l'UE a 28 riconosce l'esigenza di perseguire una maggiore integrazione; invero, essa rappresenta al contempo una delle principali difficoltà e sfide riguardanti non soltanto la politica migratoria, ma la coesione economica e sociale della stessa Unione.

La cooperazione tra i Paesi membri dell'Unione europea in materia d'integrazione dei/cittadini/e di Paesi terzi si è sviluppata a partire dal Programma di Tampere del 1999; se, fino al 2003, le relative politiche erano appannaggio dei singoli Stati membri, a seguito della Comunicazione della Commissione europea su immigrazione, integrazione e occupazione⁶⁴, adottata nello stesso anno, esse sono divenute una priorità per l'Unione come evidenziato da una serie di documenti e atti, tra i quali: il Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica⁶⁵ nel quale si asserisce che le misure per agevolare l'ammissione non possano prescindere da politiche attive per l'integrazione; la definizione di principi fondamentali comuni, a seguito di quanto statuito nel Programma dell'Aia del 2004, con l'obiettivo di assistere gli Stati membri nell'elaborazione delle politiche d'integrazione e di un quadro istituzionale multilivello; l'Agenda

<http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#;> relazione di sintesi
http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf.

⁶¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per l'applicazione della Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento, COM(2014) 210 final, Bruxelles, 3.4.2014.

⁶² CGUE, Sentenza del 4 marzo 2010, causa C-578/08, *Chakroun*, punto 43.

⁶³ Nell'UE, la crisi sembra portare verso un'involuzione che si esplicita in fenomeni di discriminazione, xenofobia e razzismo nei confronti dei/cittadini/e migranti, delle minoranze "etiche" e del diverso; un livello crescente di reati a sfondo razzista e xenofobo è evidenziato nei rapporti annuali dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA).

⁶⁴ COM(2003) 336 def.

⁶⁵ COM(2004) 811.

comune per l'integrazione⁶⁶ che definisce quest'ultima come «un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri» e propone misure concrete per attuarla anche mediante una serie di *meccanismi* di sostegno da parte dell'Unione; la Strategia Europea 2020; infine, il Programma di Stoccolma e il Patto europeo sull'asilo e l'immigrazione che considerano il ricongiungimento familiare una questione strategica per le politiche europee con un *focus* specifico relativo alle misure di integrazione.

La priorità dell'integrazione viene ribadita dal Trattato di Lisbona che pone la base giuridica per il suo sviluppo specificando, nell'art. art. 79, 4 TFUE, che il Parlamento e il Consiglio possono «stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione di cittadini di Paesi terzi [...]».

Nel 2011, la Commissione rilancia una nuova Agenda europea per l'integrazione⁶⁷ con l'intento di: dispiegare le potenzialità dell'immigrazione; gestire l'integrazione in quanto responsabilità comune; assicurare un'ampia partecipazione dei/lle migranti valorizzando il contributo socio economico apportato ai Paesi di destinazione; potenziare i fattori che possono favorire l'integrazione – apprendimento della lingua, partecipazione al mercato del lavoro, integrazione scolastica, condizioni di vita migliori; rafforzare l'azione a livello locale⁶⁸. Rilevante è, altresì, il ruolo riconosciuto ai Paesi di origine rispetto alla pianificazione delle politiche in parola; il principio più importante nella definizione della nuova strategia è la flessibilità. L'Agenda del 2011 prevede la messa a punto di un pacchetto di strumenti atti a rafforzare l'azione degli Stati; nel documento sono indicate una serie di sfide cruciali per l'integrazione quali, ad esempio, gli attuali bassi livelli di occupazione dei migranti (specialmente delle donne), la crescente disoccupazione associata ad alti livelli di sovraqualificazione, i crescenti rischi di esclusione sociale⁶⁹, i

⁶⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda comune per l'integrazione Quadro per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea*, COM(2005) 389 definitivo, Bruxelles, 1.9.2005.

⁶⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi*, COM(2011) 455 def., Bruxelles, 20 luglio 2011.

⁶⁸ Aspetti particolarmente rilevanti in materia di ricongiungimento familiare.

⁶⁹ Nella Quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo si rileva l'impatto dell'attuale crisi economica sui/lle migranti che comporta un crescente rischio di disagio ed esclusione sociale; gli indicatori dell'Ue evidenziano che nel 2013 il 22% dei/lle cittadini/e di Paesi terzi era disoccupato a fronte dell'11% dei comunitari (nel 2012 tale indice era del 21,3% a fronte del 10,6% nell'UE); Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo* (2013), COM(2014) 288 final Bruxelles, 22.5.2014, p.16.

divari nel livello d'istruzione, nonché la preoccupazione dell'opinione pubblica per la scarsa integrazione dei migranti.

Negli anni, sono stati realizzati strumenti per favorire l'integrazione e varati provvedimenti volti a contrastare le discriminazioni quali, ad esempio, l'approvazione nel 2000 delle cosiddette "Direttive gemelle"⁷⁰ che statuiscono un complesso di principi contro le discriminazioni; la Direttiva relativa allo *status* di cittadini/e di Paesi terzi residenti di lunga durata⁷¹; l'istituzione, nel 2003, della *Rete europea dell'immigrazione* (REM)⁷², rete di esperti promossa dalla Commissione europea con l'obiettivo di migliorare la raccolta e lo scambio di informazioni riguardanti le tematiche in parola; la redazione annuale, da parte della Commissione, di rapporti su immigrazione e integrazione sulla base dei *Common Basic Principles* (CBPs) ovvero di principi condivisi dagli Stati membri considerati necessari per l'approccio europeo all'integrazione; gli indicatori di integrazione dei/le migranti definiti da Eurostat, sulla base dello studio pilota di Saragozza del 2010, realizzati prendendo in esame i dati relativi a quattro ambiti di intervento (occupazione, istruzione, inclusione sociale e cittadinanza attiva) che costituiscono degli importanti strumenti giacché consentono la comparazione scientifica dei dati provenienti tra i Paesi Ue, nonché l'individuazione delle migliori politiche da adottare per favorire l'integrazione; il *Forum* europeo sull'integrazione ossia una piattaforma che coinvolge le parti attive nel settore dell'integrazione; i manuali e il sito *web* europeo sull'integrazione⁷³; il Fondo europeo per l'integrazione (FEI), strumento finanziario che supporta le attività degli Stati membri nel settore.

Il concetto di integrazione non va inteso solo tra comunità e culture, ma soprattutto tra persone, ciascuna titolare di diritti inalienabili, come un processo a doppio senso costruito sulla base di diritti e obblighi reciproci sia per la società di accoglienza sia per i/le migranti. Assumendo il concetto di integrazione come l'insieme di azioni e di politiche tese al riconoscimento di diritti e doveri ai/le cittadini/e di Paesi terzi residenti, ne dovrebbe conseguire

⁷⁰ Direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000 sulla parità di trattamento per ragioni connesse alla razza o all'origine etnica (GU L 180 del 9.07.2000, p 22), la cui applicazione si estende ai/le cittadini/e di Paesi terzi, ma non può essere invocata contro la normativa sulla migrazione o contro discriminazioni basate sulla cittadinanza; Direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000 che istituisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303 del 2 dicembre 2000, p. 16).

⁷¹ Direttiva 2003/109/CE. I Paesi dell'UE dovranno applicare la Direttiva nel rispetto del principio di non-discriminazione conformemente all'art. 10 del TFUE e all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁷² EUROPEAN MIGRATION NETWORK (EMN); European Commission, *Migration and social integration of migrants*, Office for Official Publications of the European Communities, 2003. In Italia, il ruolo di Punto di Contatto Nazionale è stato svolto dal CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS (<http://www.dossierimmigrazione.it/>) dal 2004 fino al marzo 2014; attualmente il suddetto ruolo è svolto dal CNR (www.emnitaly.it).

⁷³ <https://ec.europa.eu/migrant-integration>.

l'attribuzione alle medesime persone dei diritti che compongono il concetto stesso di cittadinanza quali i diritti civili, sociali e politici affinché i/le migranti non siano esclusi dalla società che contribuiscono a costruire⁷⁴.

Dall'integrazione, intesa in tal senso, non può che conseguire l'affermazione piena dei diritti fondamentali e tra questi, *in primis*, il diritto all'unità familiare; favorire il ricongiungimento familiare non significa, dunque, soltanto ottemperare a obblighi internazionali assunti dagli Stati, bensì assume un ruolo centrale nelle politiche volte a rafforzare la coesione sociale e territoriale.

5. Normativa interna

5.1 Dimensione del fenomeno in Italia

I flussi migratori verso l'Italia sono in calo dall'inizio della crisi economica nel 2008; nel 2013, le migrazioni dall'estero sono state 307 mila, 43 mila in meno rispetto all'anno precedente (-12,3%)⁷⁵; nonostante il rallentamento della dinamica migratoria, il saldo è ancora positivo grazie anche al peso dei ricongiungimenti familiari sebbene questi siano diminuiti del 10% rispetto al 2012⁷⁶ unitamente ai permessi per asilo e motivi umanitari (-16,5%), mentre i permessi per lavoro sono aumentati di nuovo (+19,3%)⁷⁷.

Nell'ordinamento giuridico italiano il diritto all'unità familiare è norma di rango costituzionale; tale diritto è oggetto di specifici articoli della Costituzione (artt. 29, 30 e 31) e la giurisprudenza della Corte Costituzionale ne ha precisato e consolidato la tutela⁷⁸. Il diritto al ricongiungimento familiare è afferente ai diritti sociali in considerazione, soprattutto, del nesso di strumentalità esistente tra lo stesso e diritti quali, ad es., la salute, l'infanzia e la scuola. Le disposizioni costituzionali statuiscono il riconoscimento dei diritti «[...] della

⁷⁴ Si può parlare in proposito di “nuove forme di cittadinanza” per approfondimenti V. F. MARCELLI (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013; S. BENHABIB, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, University Press, Cambridge 2004.

⁷⁵ Da 527 mila unità nel 2007, si è passati alle 307 mila nel 2013, con un calo pari al 41,7%; ISTAT, *Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente (2013)*, ISTAT Report, 9 dicembre 2014, p. 1 e ss. *online* www.istat.it

⁷⁶ Il decennio 2000/2012 è stato quello di maggior sviluppo dei flussi per ricongiungimento familiare; dal 2012 i dati rilevano una loro diminuzione dovuta essenzialmente alla crisi economica ovvero alla perdita o precarietà del lavoro dei/le migranti e quindi all'impossibilità per gli stessi di fare fronte alle condizioni richieste dalla normativa per i ricongiungimenti.

⁷⁷ ISTAT, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti (2013-2014)*, ISTAT Report, 5 agosto 2014, p. 1 *online* www.istat.it

⁷⁸ Cfr. M. MANETTI, *Il ricongiungimento familiare nel diritto italiano*, in R. PISILLO MAZZESCHI, P. PUSTORINO, A. VIAVIANI (a cura di), *op. cit.*, p.61 e ss.

famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.[...] (art 29)» è «dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio. Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti. La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale» (art. 30) e «La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi [...]» (art. 31).

Entrano in considerazione anche gli artt. 10⁷⁹, 11⁸⁰ e l'art. 117 della Costituzione che stabilisce la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni⁸¹; in tale disposizione sono riservate, in via esclusiva, allo Stato talune materie - tra le quali la disciplina del diritto di asilo e della condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (art. 117 a) e dell'immigrazione (art. 117 b) - mentre si esercita la competenza concorrente di Stato e Regioni su materie quali l'istruzione, la tutela della salute e del lavoro materie rilevanti finanche per l'integrazione a seguito del ricongiungimento familiare⁸².

5.2 Il diritto all'unità familiare nel Testo Unico immigrazione

È nella Legge 30 dicembre 1986, n. 943⁸³, la quale attua la prima riforma organica in materia di immigrazione nel nostro Paese, che viene riconosciuto il *diritto* al ricongiungimento familiare (art. 4)⁸⁴; attualmente, l'istituto viene di-

⁷⁹ Art. 10 Costituzione: «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge».

⁸⁰ Art. 11 Costituzione: «L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni [...]».

⁸¹ A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta con Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*", pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2001.

⁸² Nell'ultima parte del presente rapporto verranno considerate le Leggi regionali relative ai contesti geografici esaminati.

⁸³ Legge 30 dicembre 1986, n. 943, *Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 8 del 12 gennaio 1987. Legge posta in attuazione della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata dall'Italia con Legge 10 aprile 1981, n. 158.

⁸⁴ Articolo confluito dapprima nella legge n. 80 del 1998, cosiddetta "Turco-Napolitano" e successivamente nel D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 191, Supplemento Ordinario n. 139 del 18 agosto 1998.

sciplinato nel Titolo IV del Testo Unico sull'immigrazione rubricato "*Diritto all'unità familiare e tutela dei minori*"⁸⁵, in particolare, nell'art. 28 (diritto all'unità familiare) e negli artt. 29 (ricongiungimento familiare), 29 *bis* (ricongiungimento familiare dei rifugiati) e 30 (permesso di soggiorno per motivi familiari); rilevano anche gli artt. 4 *bis* (accordo di integrazione), 5 c. 5 (tutela rafforzata contro l'allontanamento dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare o del familiare ricongiunto), 7 (obblighi dell'ospitante), artt. 31, 32 e 33 (disposizioni riguardanti i minori)⁸⁶.

L'art. 28 T.U. immigrazione⁸⁷ riconosce il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare con i propri familiari ai/le migranti titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno⁸⁸ di durata non inferiore a un anno rilasciato per motivi di lavoro subordinato o autonomo, ovvero per asilo, per studio, per motivi religiosi o per motivi familiari; si precisa che in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare si considera il "superiore interesse del minore" così come previsto dagli obblighi internazionali⁸⁹.

L'art. 29 T.U. immigrazione⁹⁰, rubricato "ricongiungimento familiare", stabilisce i familiari per i quali può essere ammesso il ricongiungimento: a) coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni; b) figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso⁹¹; c)

⁸⁵ Cfr. D. Lgs. n. 286/1998.

⁸⁶ Nel presente rapporto sono considerate soltanto alcune delle principali questioni afferenti il ricongiungimento familiare.

⁸⁷ Cfr. D. Lgs. n. 286/1998.

⁸⁸ D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 40, recante attuazione della Direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 68 del 22 marzo 2014.

⁸⁹ In particolare, nell'art. 3 della Convenzione sui diritti dei fanciulli (CRC) del 1989.

⁹⁰ Cfr. Art. 29, 1, lett. a), b), c) del T.U. immigrazione D. Lgs. n. 286/1998, così come modificato dal D. Lgs. n. 5/2007 (*in attuazione della Direttiva 2003/86/CE che, tra l'altro, prevede la tipologia del permesso di soggiorno per motivi familiari tra quelli idonei a legittimare l'esercizio del ricongiungimento familiare*) e dal D. Lgs. 160/2008 "*Modifiche ed integrazioni al Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare*", pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n.247 del 21 ottobre 2008. Per approfondimenti, tra gli altri, M. PASTORE, Il decreto legislativo 160/2008: restrizioni per decreto al diritto al ricongiungimento familiare, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4/2008, pag. 74 e ss.

⁹¹ Il/la minore verrà iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno di uno o di entrambi i genitori fino al compimento dei quattordici anni; successivamente gli/le verrà rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari valido fino al compimento della maggiore età ovvero una carta di soggiorno. Una volta compiuti diciotto anni, ha diritto al rinnovo del permesso di soggiorno per la stessa durata di quello del genitore (diritto riconosciuto anche a

figli maggiorenni a carico, qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale; d) genitori a carico, qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati e gravi motivi di salute. Rileva l'ampliamento, da parte del legislatore, delle categorie ammesse al ricongiungimento⁹² ossia figli maggiorenni, genitori, con l'equiparazione dei figli naturali e adottati, di contro per le stesse categorie di familiari sono previste condizioni particolarmente restrittive a seguito delle modifiche introdotte dalla Legge 30 luglio 2002, n. 189 cosiddetta "Bossi-Fini"⁹³. Non è stata, tuttavia, considerata la possibilità di ammettere anche il *partner* di lunga data prevista, come facoltativa, dalla Direttiva. L'ordinamento italiano vieta la poligamia (art. 29, *1-ter*), in conformità con l'art. 4, 4 della Direttiva 2003/86/CE, e dunque, non è consentito il ricongiungimento della seconda moglie; tuttavia, in alcuni casi il ricongiungimento è stato legittimato quando richiesto dal/la figlio/a in ossequio al principio del "superiore interesse del minore" e dopo un "bilanciamento" dei diversi interessi.

Nell'art. 29, 3, sono elencati i requisiti che il richiedente il ricongiungimento deve dimostrare di avere, ovvero un alloggio conforme ai parametri minimi stabiliti dalla Legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica e conforme ai requisiti igienico-sanitari che verranno accertati dai competenti uffici comunali (art. 29, 3, lett. a); un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere (art. 29, 3, lett. b)⁹⁴; un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo a garan-

minori affidati a un tutore); può chiedere, se ne possiede i requisiti, un permesso di soggiorno diverso (studio, attesa di occupazione, lavoro autonomo o subordinato).

⁹² Categorie di familiare per le quali la Direttiva 2003/86/CE prevede per gli Stati la *facoltà* del riconoscimento.

⁹³ Legge 30 luglio 2002, n. 189 recante "*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*". Le modifiche introdotte dalla Legge Bossi-Fini, art. 23, rilevano in particolare rispetto alla possibilità di ricongiungere i genitori e i figli maggiorenni a carico dei/lle migranti; l'art. 29, comma 1, lett. c) del T.U. sull'Immigrazione, dispone che il ricongiungimento con gli stessi possa essere chiesto "qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza ovvero genitori ultrasessantacinquenni qualora gli altri figli siano impossibilitati a loro sostentamento per *documentati gravi motivi di salute* mentre precedentemente potevano beneficiare del ricongiungimento i *genitori a carico*; ovviamente, ne deriva una maggiore difficoltà di ricongiungere i genitori. A seguito delle modifiche apportate, il ricongiungimento non è più consentito per i parenti entro il terzo grado, inabili, ma soltanto per i figli maggiorenni a carico qualora, per ragioni oggettive, non possano provvedere al loro sostentamento a causa dello stato di salute che comporti inabilità totale.

⁹⁴ Per il ricongiungimento di due o più figli di età inferiore agli anni quattordici è richiesto, in ogni caso, un reddito non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale. Ai

tire la copertura di tutti i rischi nel territorio nazionale a favore dell'ascendente ultrasessantacinquenne ovvero la sua iscrizione al Servizio sanitario nazionale (art. 29, 3, lett. b *bis*)⁹⁵.

Rileva che i suddetti requisiti non sono richiesti ai titolari dello *status* di rifugiato (art. 29 *bis*), così come previsto dalla Direttiva 2003/86/CE. Rispetto ai mezzi di prova, nel dispositivo è precisato che qualora i legami di parentela con i figli e i genitori non possano essere dimostrati mediante certificati o attestazioni rilasciate da competenti autorità degli Stati di origine – es. mancanza di un'autorità riconosciuta in caso di conflitti –, le rappresentanze diplomatiche o consolari provvederanno al rilascio di certificati sulla base dell'accertamento del DNA, accertamento le cui spese saranno a carico dei richiedenti il ricongiungimento (art. 29, 1 *bis* e art. 29 *bis*, c. 2); se il rifugiato è un minore non accompagnato è consentito anche l'ingresso e il soggiorno di ascendenti diretti di primo grado ai fini del ricongiungimento (art. 29 *bis*).

Importante evidenziare come il legislatore italiano abbia riconosciuto ai titolari di protezione sussidiaria, già nel 2007, il diritto al ricongiungimento familiare alle stesse condizioni previste per i/le migranti regolarmente residenti in Italia; tale riconoscimento è contenuto nell'art. 22, par. 4, rubricato "*Mantenimento del nucleo familiare*", del D. Lgs. n. 251/2007. Esso rappresentava un ampliamento rispetto a quanto statuito dalla Direttiva 2003/86/CE⁹⁶; il D.Lgs. n. 18/2014⁹⁷, teso a realizzare uno *status* uniforme tra i rifugiati e le

fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente, art. 29 T.U. immigrazione, 3, lett. b).

⁹⁵ E' in via di definizione il Decreto che prevede la possibilità di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Il Tribunale di Milano, sezione lavoro, con ordinanza del 5 dicembre 2012, ha dichiarato la natura discriminatoria della condotta dei Ministeri della Salute e dell'Economia e delle Finanze in merito alla mancata adozione delle disposizioni necessarie a consentire ai/le cittadini/e di Paesi terzi ultrasessantacinquenni, ricongiuntisi in Italia con i loro familiari, l'iscrizione volontaria al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) come disposto dal T.U. immigrazione; dall'anomia, sono conseguite difficoltà economiche per i migranti ricongiunti e le loro famiglie dovute essenzialmente all'onerosità dei premi assicurativi richiesti dalle compagnie private, nonché dalla limitata copertura assicurativa con l'esclusione dalle prestazioni mediche di base. La Giunta Regionale del Piemonte, con delibera del 16 marzo 2015, ha statuito il diritto all'iscrizione obbligatoria al Sistema Sanitario Nazionale per tutti i minori stranieri che vivono sul territorio regionale finanche nel caso di genitori irregolari; ne consegue il diritto per ogni minore di poter usufruire delle cure pediatriche senza sovraccaricare i servizi di emergenza quale, ad es., il pronto soccorso.

⁹⁶ Art. 22, par. 4, D. Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, "*Attuazione della Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*", pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 3 del 4 gennaio 2008.

⁹⁷ D. Lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, "*Attuazione della Direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare*

persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, ha parzialmente modificato l'art. 22 par. 4 del D. Lgs. n. 251/2007 disponendo che « Lo straniero ammesso alla protezione sussidiaria ha diritto al ricongiungimento familiare ai sensi e alle condizioni previste dall'articolo 29-*bis* del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» ovvero non è richiesta la sussistenza dei requisiti relativi al reddito, all'alloggio e all'assicurazione; ne derivano importanti effetti positivi per quanto riguarda la durata dei permessi di soggiorno, l'accesso al pubblico impiego e quello all'alloggio.

Il permesso di soggiorno per motivi familiari, a norma dell'art. 30 T.U. immigrazione c. 2, consente l'accesso ai servizi assistenziali, l'iscrizione a corsi di studio o di formazione professionale, l'iscrizione nelle liste di collocamento, lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività di lavoro; il suddetto permesso ha la stessa durata del permesso di soggiorno del richiedente il ricongiungimento ed è rinnovabile unitamente a quest'ultimo.

5.3 La procedura del ricongiungimento

Ai sensi dell'art. 29 c. 7, il/la migrante in Italia che vuole ricongiungersi⁹⁸ con i suoi familiari, cittadini/e di Paesi terzi residenti nel Paese di origine, deve presentare domanda di nulla osta (N.O.) al ricongiungimento familiare allo Sportello unico per l'immigrazione (SUI) presso la Prefettura competente per territorio secondo la sua residenza; dal 2008, la domanda viene inoltrata al SUI con procedura telematica, spesso con la collaborazione di associazioni e patronati, registrandosi sul sito del Ministero dell'Interno per compilare il modulo di domanda⁹⁹. In genere, sono richiesti i seguenti documenti: copia del permesso di soggiorno di cui si è titolari, la richiesta può essere presentata anche se in fase di rinnovo o rilascio del permesso; passaporto del richiedente e copia del passaporto del/dei familiari da ricongiungere; marca da bollo di 16,00 euro il cui numero dovrà essere inserito nell'apposito campo previsto nel modulo informatico, mentre l'originale dovrà essere esibito all'atto della convocazione presso il SUI.

Il SUI, verificata la completezza e la regolarità della documentazione, convocherà l'interessato e rilascerà una copia timbrata attestante i documenti presentati; per le domande inoltrate dopo il 27 gennaio 2014 non viene più consegnato il N.O. cartaceo, bensì il SUI trasmette telematicamente l'avvenuto

della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta» pubblicato in Gazzetta Ufficiale, n. 55 del 7 marzo 2014.

⁹⁸ E possiede i requisiti soggettivi previsti dalla Legge.

⁹⁹ Modello S per il ricongiungimento familiare, modello T per l'ingresso al seguito e Modello GN ricongiungimento con i genitori. Sito del Ministero dell'Interno <https://nullaostalavoro.interno.it>.

rilascio del N.O.¹⁰⁰ alle autorità consolari italiane del Paese di origine o provenienza della persona da ricongiungere.

I requisiti necessari per ottenere l'autorizzazione al ricongiungimento familiare sono:

- **Reddito** minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà per ogni persona da ricongiungere¹⁰¹; si deve tener conto non solo del reddito specifico del richiedente, ma di quello complessivamente prodotto anche dai familiari conviventi¹⁰²; inoltre, è prevista la presentazione della dichiarazione dei redditi e di altra documentazione specifica a seconda della tipologia di lavoro svolto (lavoro dipendente, domestico, autonomo);
- **Assicurazione sanitaria** nel caso in cui la richiesta di ricongiungimento riguardi un genitore ultrasessantacinquenne; la polizza dovrà essere sottoscritta entro 8 giorni dall'ingresso nel territorio dello Stato, prima della presentazione allo Sportello unico per l'immigrazione (SUI), non avere una data di scadenza e coprire rischi di infortunio e malattia.
- **Disponibilità di un alloggio**, attestata da un contratto di locazione/comodato o di proprietà, corrispondente ai requisiti di idoneità abitativa e conforme ai criteri igienico-sanitari certificata dai competenti uffici comunali¹⁰³; il requisito è soddisfatto anche nel caso in cui il/la richiedente

¹⁰⁰ Il N.O. è rilasciato entro centottanta giorni dalla richiesta, art. 29, c. 8 T.U. immigrazione.

¹⁰¹ L'importo dell'assegno sociale per il 2015, calcolato sulla base di tredici mensilità, è di 5.830,76 € annui per il/la richiedente, 448,52 € mensili, 1 familiare (8.746,14 annui €, 672,78 € mensili), 2 familiari (11.661,52 € annuali, 897,04 € mensili), 3 familiari (14.576,90 € annuali, 1.121,30 € mensili), 4 familiari (17.492,28 € annuali, 1.345,56 € mensili), 2 o più minori di 14 anni (11.661,52 € annuali, 897,04 € mensili), 2 o più minori di 14 anni e un familiare (14.576,90 € annuali, 1.121,30 € mensili).

¹⁰² Rispetto alla valutazione delle risorse economiche ritenute sufficienti per richiedere il ricongiungimento non può essere attuato nessun automatismo, ma si dovranno considerare una serie di fattori quali: natura e solidità dei vincoli familiari, durata dell'unione matrimoniale, durata del soggiorno nello Stato membro, legami familiari socio culturali con il Paese d'origine (CGUE, sentenza 4 marzo 2010, procedimento C-578/08).

¹⁰³ L'alloggio deve essere conforme ai parametri minimi stabiliti dalla Legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica e conforme ai requisiti igienico-sanitari che verranno accertati dai competenti uffici comunali (art. 29, comm.3 lett. a). Qualora il/la richiedente sia ospite è richiesta una dichiarazione autenticata del titolare dell'alloggio, attestante il consenso al ricongiungimento dei familiari indicati, nonché la specifica di quale parte dell'alloggio viene messa a disposizione (modello S2); in presenza di un/a figlio/a di età inferiore ai 14 anni (solo o al seguito di un genitore), è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio presso il quale il minore vivrà (modello S1).

indichi un alloggio diverso da quello in cui risiede qualora abbia intenzione di trasferirsi in quell'alloggio al momento dell'arrivo del familiare ovvero desideri per il familiare un alloggio diverso dal proprio.

Questa prima fase è tesa ad accertare i cosiddetti "requisiti oggettivi" (titolo di soggiorno, alloggio, reddito, assicurazione), richiesti ex art. 29 c.3 T.U. immigrazione, per l'esercizio del diritto da parte del richiedente e si conclude con il rilascio del N.O. ovvero di un provvedimento di diniego dello stesso¹⁰⁴.

Una volta ottenuto il nulla osta, il/la richiedente dovrà inviarlo al familiare da ricongiungere nel Paese di provenienza che si recherà presso l'autorità diplomatica o consolare italiana per chiedere il visto di ingresso per ricongiungimento, nonché presentare documentazione attestante il legame di parentela¹⁰⁵; ovvero¹⁰⁶, il familiare da ricongiungere potrà chiedere direttamente il visto d'ingresso presso la suddetta autorità, entro sei mesi dalla data della comunicazione del N.O., presentando la documentazione attestante i vincoli di parentela e di coniugio.

La seconda fase della procedura spetta, dunque, alle autorità diplomatiche o consolari italiane che dovranno verificare l'autenticità della documentazione comprovante i presupposti di parentela, coniugio, minore età o stato di salute, cosiddetti "requisiti soggettivi"; la certificazione attestante il rapporto familiare deve essere tradotta e validata dall'autorità consolare italiana presso il Paese di origine e/o provenienza del migrante; in caso di dubbi rispetto al rapporto di parentela possono essere disposti accertamenti quale, ad es., l'esame del DNA il cui costo sarà a carico del richiedente; inoltre, dovrà essere esibito il certificato di stato di famiglia per ricongiungere il coniuge o il certificato di matrimonio del genitore per ricongiungere quest'ultimo al fine di attestare, in entrambi i casi, l'assenza di ulteriori vincoli matrimoniali.

Tale fase si conclude, in caso positivo, con il rilascio del visto di ingresso per ricongiungimento familiare¹⁰⁷ ovvero con il rigetto della domanda che deve essere notificato con provvedimento scritto e motivato.

Una volta che il ricongiunto è arrivato in Italia, il richiedente dovrà presentare, entro 48 ore dall'ingresso del familiare, la dichiarazione di cessione del fabbricato presso l'Ufficio competente del Comune di residenza e conservarne copia; nonché prenotare telefonicamente, entro 8 giorni dall'ingresso, un appuntamento al SUI per ritirare il modulo di richiesta del permesso di soggiorno per motivi familiari e spedirlo con raccomandata alla Questura territoriale competente; è prevista l'iscrizione anagrafica del ricongiunto presso il Comu-

¹⁰⁴ Art. 29, c. 7 T.U. immigrazione; il nulla osta al ricongiungimento familiare è rilasciato entro centottanta giorni dalla richiesta, Art. 29, c. 8 T.U. immigrazione.

¹⁰⁵ Procedura prevista per le domande inviate prima del 27 gennaio 2014.

¹⁰⁶ Per le domande inviate dopo il 27 gennaio 2014 è previsto l'invio telematico del N.O. direttamente all'autorità diplomatica italiana.

¹⁰⁷ Entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta di visto.

ne di residenza, l'attribuzione del codice fiscale e la firma dell'Accordo di integrazione.

5.4 *La coesione familiare*

La coesione con cittadino/a di Paese terzo si realizza allorché il familiare si trovi già in Italia; i requisiti richiesti sono gli stessi del ricongiungimento (reddito, alloggio, parentela), tuttavia, la documentazione attestante i legami di parentela dovranno essere tradotti e legalizzati presso l'autorità consolare italiana nel Paese di provenienza del/lla migrante spediti in Italia e presentati all'atto di richiesta della coesione familiare.

Per la presentazione della domanda di coesione con cittadini/e di Paesi terzi la procedura prevista non è telematica, come per il ricongiungimento, ma è richiesto l'invio mediante posta con la specifica dicitura "conversione"; il richiedente la coesione dovrà essere titolare di un permesso di soggiorno valido da più di un anno; in caso di convivenza con un parente italiano entro il II grado, è possibile chiedere la coesione familiare con cittadino italiano documentando il legame di parentela (certificato tradotto e legalizzato presso il consolato italiano del Paese di provenienza) e l'autocertificazione di convivenza del/lla cittadino/a italiano/a.

6. **L'integrazione in Italia**

L'integrazione è «quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società» (art. 4 *bis* T.U. immigrazione)¹⁰⁸.

Dal 2012¹⁰⁹ al/lla migrante di età superiore ai 16 anni che entra per la prima volta nel nostro Paese e presenta domanda per un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno è richiesta la sottoscrizione, presso le Prefetture o le Questure, di un Accordo di integrazione che prevede il conseguimento di specifici obiettivi¹¹⁰; con esso lo Stato, in raccordo con le regioni e gli

¹⁰⁸ Introdotta con Legge 15 luglio 2009, n. 94, cosiddetto "pacchetto sicurezza".

¹⁰⁹ D. P. R. 14 settembre 2011, n. 179, Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-*bis*, comma 2, del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in *Gazzetta Ufficiale* n. 263 dell'11 novembre 2011, entrato in vigore il 10 marzo 2012.

¹¹⁰ L'accordo prevede la corresponsione di "crediti" la cui perdita determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione del/lla migrante dal territorio dello Stato; tuttavia, neanche in caso di inadempimento, il permesso di soggiorno può essere revocato, né può essere disposta l'espulsione nei confronti del titolare qualora il permesso rientri nelle seguenti categorie: asilo, richiesta di asilo, protezione sussidiaria, motivi umanitari, motivi familiari,

enti locali, si impegna a fornire ai/le cittadini/e di Paesi terzi presenti sul territorio gli strumenti che possano facilitarne l'integrazione quali, ad esempio, corsi di lingua italiana, di cultura e dei principi generali della Costituzione italiana avendo come corrispettivo un impegno da parte dei cittadini/e di Stati terzi di rispettare l'insieme dei doveri individuati nella Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione varata dal Governo italiano nel 2007¹¹¹.

In Italia, al 13 aprile 2015, sono stati sottoscritti 194.199 Accordi di integrazione tra lo Stato italiano e i/le migranti¹¹²; la quota maggiore (11,16%) è stata registrata a Roma con 21.675 accordi stipulati cui seguono Milano (10,73%) con 20.832 e Torino (4,14%) con 8.049.

Ai fini dell'integrazione nel nostro Paese, oltre all'Accordo, vanno considerati anche il "*Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*"¹¹³; la cooperazione interistituzionale tra i vari ministeri; il Piano per l'integrazione nella sicurezza "identità e incontro" del 2010¹¹⁴ che riassume la strategia del Governo alla luce del Libro bianco in connessione con l'Accordo di integrazione strumento operativo introdotto con il "Pacchetto sicurezza"¹¹⁵.

Sarebbe auspicabile rilanciare le politiche per l'integrazione anche mediante gli organismi di rappresentanza e di partecipazione territoriale quali, ad esempio, la Consulta degli immigrati, organismo consultivo, che se istituito presso ogni Comune potrebbe favorire il protagonismo dei/le migranti, nonché il loro accesso ai servizi e ai diritti di cittadinanza¹¹⁶.

soggiornanti di lungo periodo, familiari stranieri di cittadino/a dell'Unione europea, nonché di migrante titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, <https://accordointegrazione.dlci.interno.it>.

¹¹¹ Emanata ai sensi dell'art. 4 *bis* T.U. immigrazione; il D. P. R. 14 settembre 2011, n. 179, fissa i criteri e le modalità per la sottoscrizione dell'accordo da parte del/la cittadino/a di Paesi terzi.

¹¹² Dati Ministro dell'Interno.

¹¹³ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, maggio 2009, disponibile online <http://www.lavoro.gov.it/> Tra le regole dell'integrazione considera la definizione dell'effettiva capacità ricettiva dell'Italia; l'attuazione di una politica rispettosa del principio di sussidiarietà; la realizzazione di politiche di inclusione sociale distinguendo tra prima e seconda accoglienza, tra migrazione residenziale e rotazionale, tra i generi ed età con un'attenzione particolare dedicata ai minori.

¹¹⁴ Il Piano, promosso dai Ministeri del Lavoro, dell'Interno e dell'Istruzione, si basa su cinque assi strategici per l'integrazione: educazione e apprendimento; lavoro; alloggio e governo del territorio; accesso ai servizi essenziali; minori e seconde generazioni.

¹¹⁵ Gli strumenti normativi relativi all'integrazione in Italia sono stati analizzati da Vincenzo Carbone nel suo intervento al Convegno iniziale del progetto, Roma 29 settembre 2014.

¹¹⁶ Aspetto evidenziato da Celiku REZARTA, Responsabile Dipartimento immigrazione Cgil di Bari, intervista a testimone privilegiato, Bari 24 marzo 2015.

Considerando la rilevante presenza di minori migranti non comunitari in Italia, pari al 23,9% dei migranti regolarmente soggiornanti¹¹⁷, questioni afferenti l'integrazione emergono anche per questa specifica categoria.

In generale, si rileva una carenza rispetto alle procedure istituzionali afferenti l'accoglienza dei minori; non si ravvisano procedure *standard* di raccordo tra le Istituzioni del territorio – ad es. tra Prefettura, Questura, Ufficio Anagrafe del Comune e Istituto scolastico ovvero con Azienda sanitaria locale (ASL) – che potrebbero facilitare, sin dall'inizio, l'inserimento dei minori mediante la stipula di Protocolli d'intervento, nonché aiutare le famiglie migranti ad ottemperare agli adempimenti previsti dalla legge quali, ad esempio, l'iscrizione all'anagrafe e a scuola ed essere in regola con le vaccinazioni.

Rispetto all'inserimento scolastico, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), nel 2014, ha varato le Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri¹¹⁸ e istituito, nel 2006, l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura¹¹⁹; l'Osservatorio, che ha compiti consultivi e propositivi rispetto alle politiche scolastiche da approntare, si pone quale obiettivo l'identificazione e promozione delle migliori strategie per un effettivo adeguamento delle politiche di integrazione scolastiche alle reali esigenze di una società sempre più multiculturale e in costante trasformazione.

Il Rapporto nazionale 2013/2014 sugli/le alunni/e con cittadinanza non italiana, elaborato dal MIUR e dalla Fondazione ISMU¹²⁰, conferma un costante e significativo incremento nelle iscrizioni da parte dei minori migranti quadruplicate nell'arco temporale 2001/02 -2013/14; dai 196.414 iscritti nell'anno scolastico 2001/2002 (2,2% della popolazione complessiva), si è passati agli 802.844 dell'anno scolastico 2013/2014 (9% del totale). Tra il 2009/2010 e il 2013/2014 gli iscritti sono cresciuti con ritmi del 19,2% a fronte di un decremento (-2,0%) rispetto alle presenze degli autoctoni; il Rapporto evidenzia come gli/le alunne migranti siano cresciuti in tutti gli ordini e

¹¹⁷ ISTAT, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti (2013-2014)*, ISTAT Report, 5 agosto 2014, p. 1 *online* www.istat.it.

¹¹⁸ MIUR, *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, febbraio 2014.

¹¹⁹ Rilevano, altresì, la Circolare ministeriale del 1 marzo 2006, n. 24, *Linee guida per l'accoglienza l'integrazione degli alunni stranieri*; il Decreto del Ministro della Pubblica Istruzione 6 dicembre 2006, con il quale è stato costituito l'*Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale*; la Circolare ministeriale 8 gennaio 2010, n. 2, recante *Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana*; la Circolare ministeriale 19 febbraio 2014, recante *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*. <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs090914>.

¹²⁰ MIUR e Fondazione ISMU, *Alunni con cittadinanza non italiana Tra difficoltà e successi. Rapporto nazionale 2013/2014*, Rapporto nazionale Miur-Fondazione Ismu 2013/2014, disponibile *online* <http://www.ismu.org/2015/02/alunni-con-cittadinanza-non-italiana-presentati-dati/>.

gradi, soprattutto nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole secondarie di secondo grado.

Le bimbe sono meno numerose dei bambini maschi e corrispondono al 48% del totale (385.365); nell'anno scolastico 2013/14 i tassi di ripetenza degli/le alunni/e migranti confermano il divario ancora esistente tra autoctoni e migranti, in particolare, nei primi anni di corso. Rispetto alla scelta degli indirizzi, nell'anno 2013/2014, per la prima volta, gli istituti tecnici rappresentano l'indirizzo maggiormente scelto da alunni/e migranti (38,5%); mentre, quelli professionali passano al secondo posto (37,9%), seguiti dai licei (23,5%). Questo maggior spostamento verso le scelte liceali risulta prevalentemente influenzato dalle scelte degli/le alunni/e nati in Italia che si orientano maggiormente verso istituti tecnici (41,1%) e licei (29,6%).

In generale, i percorsi di integrazione riguardanti i minori possono avere esiti differenti a seconda della loro età; l'integrazione risulta più "agevole" per minori migranti nati nel Paese di accoglienza, o arrivati nella prima infanzia, per i quali i dati mostrano un inserimento alla "pari", rispetto ai coetanei autoctoni; mentre, ciò non sempre si verifica per coloro che migrano nell'adolescenza.

Gli/le adolescenti migranti, che giungono in Italia a seguito di ricongiungimento, sono fra i soggetti più vulnerabili per molteplici ragioni afferenti essenzialmente ai radicali cambiamenti insiti nella migrazione e nella fase già particolarmente delicata dell'adolescenza allorché può risultare più difficile dover ricominciare da capo, in un'altra scuola con un'altra lingua. Si consideri, inoltre, che il ricongiungimento avviene spesso dopo anni di separazione familiare e questo implica un ulteriore sforzo per l'adolescente obbligato a dover tessere nuovi legami anche affettivi all'interno del proprio nucleo familiare. Tale vulnerabilità e difficoltà di inserimento anche scolastico viene evidenziata da numerosi studi¹²¹; la vulnerabilità scolastica sussiste¹²², in particolare, negli studenti/esse di prima generazione che presentano una maggiore probabilità di abbandono scolastico e di divenire NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione).

Tra i diversi progetti realizzati sul territorio nazionale volti a favorire l'integrazione dei minori rilevano, in particolare, il progetto "*Siamo qui - Minori migranti dal ricongiungimento a percorsi integrati di cittadinanza sul territorio*" e i progetti "BUSSOLE" e "F.A.R.E."

¹²¹ OECD, Indicators of integration of immigrants and their children *disponibile* online <http://www.oecd.org/migration/integrationindicators/>; Rete europea Eurydice <http://www.indire.it/>; Rapporti annuali MIUR-Fondazione ISMU sugli alunni di cittadinanza non italiana.

¹²² Vulnerabilità comparabile a studenti autoctoni svantaggiati ai quali sono accomunati dalle scarse possibilità.

➤ Il progetto *Siamo qui-Minori migranti dal ricongiungimento a percorsi integrati di cittadinanza sul territorio*, finanziato con Fondi FEI annualità 2012, realizzato da Soletterre – Strategie di Pace Onlus, in partenariato con Comin, Centro Paolo Alberto Del Bue, Terrenuove Onlus, Codici e con il Comune di Milano (Direzione Politiche Sociali e Cultura della Salute – Servizio per Adulti e Politiche per l’Immigrazione); realizzato al fine di dare risposte più adeguate per favorire percorsi di vita dei minori e delle famiglie ricongiunte sul territorio, il progetto si è sviluppato su tre assi strategici principali ovvero potenziamento della capacità di gestione delle Istituzioni, dei servizi e del Terzo Settore del Comune di Milano ad accogliere i minori in fase di ricongiungimento; sostegno dei minori in fase di ricongiungimento e ricongiunti nel dialogo con le loro famiglie attivando un supporto integrato ai progetti di vita che tenga conto delle diverse dimensioni dell’integrazione (dialogo intergenerazionale, diritti, scuola e socialità); promozione della partecipazione dei minori e delle loro famiglie valorizzando competenze e risorse personali.

I fattori positivi che permettono di considerare questo progetto una *buona pratica* sono: l’adozione di un approccio multidimensionale al ricongiungimento; la realizzazione di tavoli interistituzionali e intersettoriali per costruire una Rete di servizi a supporto delle famiglie migranti mediante il coinvolgimento di numerosi soggetti pubblici e privati (Istituzioni, Servizi territoriali, Scuole, Agenzie educative, CAG, cooperative per il sostegno psico-sociale, ecc.); il coinvolgimento e la partecipazione dei migranti valorizzando le loro competenze e risorse; l’attivazione di un sistema organico di interventi rivolti ai/le minori migranti e alle loro famiglie con spazi di ascolto e sostegno psicologico, spazi di incontro, laboratori a sostegno della genitorialità; la campagna di sensibilizzazione sui ricongiungimenti realizzata con la partecipazione di 10 ragazzi/e che hanno vissuto l’esperienza del ricongiungimento.

➤ Progetto *BUSSOLE*¹²³, realizzato dalla Fondazione Peppino Vismara in collaborazione con il Centro COME - Cooperativa Farsi Prossimo di Milano, il Centro Interculturale della Città di Torino, il CD LEI di Bologna, l’Oxfam Italia e il Centro di Documentazione Città di Arezzo; il progetto ha dedicato particolare attenzione alla fascia più vulnerabile tra i minori ossia gli/le adolescenti migranti mediante azioni concrete atte a favorire la loro integrazione verso due direzioni: da un lato, attraverso l’aiuto e il sostegno scolastico concreto e duraturo a circa 250 ragazze e ragazzi non italiani di recente immigrazione; dall’altro, mediante la sperimentazione di dispositivi e di figure innovative.

Il supporto è stato realizzato essenzialmente mediante l’accompagnamento degli/le alunni/e migranti inseriti nelle scuola delle quattro città coinvolte

¹²³ G. FAVARO (a cura di), *Bussole sul cammino. Un progetto di accompagnamento scolastico per gli adolescenti stranieri*, http://www.centrocome.it/wp-content/uploads/2014/11/Bussole-in-cammino_interno.pdf

(Milano, Bologna, Torino, Arezzo) durante i primi due anni; sostegno nella classe terza media, aiutandoli a superare l'esame finale, a potenziare l'italiano necessario allo studio, a elaborare delle scelte per il futuro in maniera più efficace e consapevole; supporto degli/le stessi/e durante il secondo anno nel momento dell'inserimento nella scuola superiore, quando il rischio di abbandono scolastico e di dispersione è alto; accompagnamento in prima superiore per motivarli e aiutarli a non scoraggiarsi per le difficoltà.

Durante il progetto, i/le ragazzi/e sono stati supportati nel percorso scolastico, oltre che dagli insegnanti specialisti messi a disposizione dal progetto, anche da 51 *tutor* ovvero giovani, autoctoni o migranti, che frequentavano l'università o l'ultimo anno di scuola superiore e che hanno accompagnato gli/le adolescenti rivestendo, in quanto figure di prossimità, un importante ruolo di "bussole".

➤ Il progetto europeo *F.A.R.E. (Family Reunification in a European Perspective)*, finanziato con fondi FEI, è stato promosso da Oxfam Italia, in collaborazione con la Prefettura e il Comune di Arezzo, la Provincia di Arezzo, Pronto Donna, la ASL 8, il Centro di 28 Documentazione Città di Arezzo, COORDIT, e partner esteri (Verein Multikulturell – Austria; ACIDI – Portogallo; CoordEurop – Belgio; CARDET – Cipro; MKC – Multicultural Center Prague -Rep. Ceca)¹²⁴.

Il progetto, si poneva quale obiettivo quello di favorire il processo di integrazione dei minori e dei coniugi ricongiunti armonizzando le forme e i sistemi di accoglienza e accompagnamento dei migranti adottati in vari contesti nazionali; la normativa europea in materia ha, infatti, riconosciuto l'importanza dei ricongiungimenti familiari nella creazione di un contesto socio-culturale in grado di facilitare l'integrazione dei migranti nel territorio; uno dei fattori positivi conseguiti con il progetto è stata la conoscenza e lo scambio delle migliori prassi a livello europeo, nonché nazionale sulla tematica considerata¹²⁵.

7. Giurisprudenza

7.1 Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)

La Corte, nel valutare alcuni casi concernenti il rifiuto da parte degli Stati di rilasciare visti a coniugi, figli o parenti anziani rimasti nel Paese d'origine e

¹²⁴ L. LUATTI, G. TIZZI (a cura di), *Partire con il piede giusto*, Oxfam Italia Intercultura, Arezzo giugno 2014.

¹²⁵ Tale aspetto, peraltro sottovalutato, è molto importante giacché le esperienze positive e i migliori progetti potrebbero essere trasferiti, adattandoli, in altri territori.

con cui il/la ricorrente voleva ricongiungersi, considera le circostanze fattuali proprie di ciascun caso attuando un bilanciamento tra le situazioni specifiche delle persone interessate e l'interesse generale della comunità nel suo complesso; in particolare, in presenza di minori rileva l'età del minore, le condizioni di salute, il livello di integrazione (linguistico, culturale), i legami familiari, nonché il grado di dipendenza dai genitori.

✓ A tal proposito, la Corte EDU ha ravvisato vi fosse una violazione dell'art. 8 della CEDU nel caso *Sen c. Paesi Bassi*¹²⁶; la figlia maggiore di una coppia era rimasta in Turchia quando i genitori si trasferirono nei Paesi Bassi; benché sussistessero forti legami – linguistici, culturali, nonché affettivi - della minore con il Paese natio, la Corte riconobbe vi fossero degli impedimenti al ritorno e pieno inserimento di tutta la famiglia in Turchia; la Corte considerò quindi che il rifiuto delle autorità olandesi di autorizzare la minore a ricongiungersi con i suoi genitori costituisse una violazione del diritto all'unità familiare contemplato nell'art. 8 CEDU.

✓ Parimenti, la Corte ravvisò la violazione nel caso *Osman c. Danimarca*¹²⁷ che riguardava un'adolescente somala residente in Danimarca insieme alla sua famiglia; la ragazza si era recata in Kenya, in un campo rifugiati, per accudire l'anziana nonna; quando, dopo due anni, presentò domanda per un nuovo permesso di soggiorno per ricongiungersi con la sua famiglia questo le venne negato; la Corte anche in questo caso considerò il rifiuto delle autorità danesi come una violazione dell'art. 8 CEDU¹²⁸.

✓ Di contro, la Corte ha riconosciuto legittimo il rifiuto dell'autorità di concedere il visto per ricongiungimento nel caso *Gül c. Svizzera*¹²⁹ dal momento che non si ravvisavano ostacoli che impedissero ai genitori residenti in Svizzera di ricongiungersi con il figlio minore in Turchia dove il figlio viveva affidato a dei parenti. Dopo aver esaminato gli aspetti e le circostanze specifiche del caso, la Corte EDU ha rilevato che non sussistevano ragioni oggettive per cui la famiglia non potesse tornare in Turchia e dunque che non vi fosse da parte della Svizzera una violazione dell'art. 8 CEDU.

7.2 Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE)

✓ La CGUE, nella sentenza del 27 giugno 2006, chiarisce che l'art. 4, par. 1, della Direttiva 2003/86/CE «impone agli Stati membri obblighi positivi precisi, cui corrispondono diritti soggettivi chiaramente definiti, imponendo

¹²⁶ Corte EDU, sentenza 21 dicembre 2001, *Sen c. Paesi Bassi*, ricorso n. 31465/96.

¹²⁷ Corte EDU, sentenza 14 giugno 2011, *Osman c. Danimarca*, ricorso n. 38058/09.

¹²⁸ Pari violazione viene ravvisata dalla Corte in un altro caso Corte EDU, sentenza 1° dicembre 2005, *Tuquabo-Tekle et al. c. Paesi Bassi*, ricorso n. 60665/00.

¹²⁹ Corte EDU, sentenza 19 febbraio 1996, *Gül c. Svizzera*, ricorso n. 23218/94.

loro, nelle ipotesi contemplate dalla Direttiva, di autorizzare il ricongiungimento familiare di taluni congiunti del soggiornante senza potersi avvalere di discrezionalità in proposito»¹³⁰. Nella sentenza, la Corte interpreta altresì la nozione giuridica di integrazione che deve essere attuata alla luce dei principi fondamentali del diritto dell'Unione europea e della Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali, quali il rispetto alla vita familiare del cittadino del Paese terzo e l'interesse del minore, per consentire la stabilità familiare di coloro che soggiornano in uno Stato membro da lungo tempo.

✓ Nella sentenza del 4 marzo 2010¹³¹, la Corte ribadisce l'irrilevanza del fatto che i vincoli familiari siano anteriori o posteriori all'ingresso del soggiornante nello Stato membro ospitante.

7.3 Giurisprudenza italiana

7.3.1 Corte costituzionale

✓ La Corte, nella sentenza 11 gennaio 1995, n. 28, con un'interpretazione estensiva e bilanciando i diversi interessi, ha riconosciuto il diritto al ricongiungimento familiare dei/le cittadini/e di Paesi terzi chiarendo come i diritti di cittadinanza siano subordinati ai diritti fondamentali della persona; tuttavia, l'esercizio di tale diritto può essere limitato, come evidenziato dalla stessa Corte, da esigenze di carattere superiore, nella fattispecie la condizione che il/la migrante sia in grado di assicurare ai propri familiari "normali condizioni di vita"¹³².

✓ Interpretazione estensiva del diritto al ricongiungimento è contenuta anche nella sentenza 27 luglio 2000 n. 376, che afferma che i minori «hanno il diritto di essere educati all'interno del nucleo familiare per conseguire un idoneo sviluppo della loro personalità; una protezione che non può non ritenersi estesa anche agli stranieri che si trovino a qualunque titolo sul territorio dello Stato perché, come questa Corte ha già più volte avuto modo di affermare, il diritto ed il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, e perciò di tenerli con sé, ed il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia, sono [...] diritti umani fondamentali, cui può derogarsi solo in presenza di specifiche e motivate esigenze volte alla tutela delle stesse regole della convivenza democratica [...]».

¹³⁰ CGUE, sentenza del 27 giugno 2006, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-540/03, par. 60.

¹³¹ CGUE, sentenza del 4 marzo 2010, *Chakroun*, causa C-578/08

¹³² <http://www.giurcost.org/decisioni/1995/0028s-95.htm>

✓ Tuttavia, nell'ordinanza del 6 luglio 2001, n. 232 la Corte ha precisato che il legislatore può legittimamente porre dei limiti all'accesso degli stranieri nel territorio nazionale, effettuando un corretto bilanciamento degli interessi in gioco, dato che in materia sussiste un'ampia discrezionalità legislativa limitata soltanto dal vincolo che le scelte non risultino manifestamente irragionevoli.

7.3.2 Cassazione

✓ La Corte di Cassazione, sezione prima civile, nella sentenza del 20 marzo 2008 n. 7472, asserisce che «tra gli istituti della *kafalah* di diritto islamico, quando questa non abbia natura esclusivamente negoziale, e dell'affidamento nazionale di un minore prevalgono i punti in comune sulle differenze; ne discende che il primo, il quale costituisce l'unico istituto di protezione previsto dagli ordinamenti islamici nei confronti dei minori orfani, illegittimi o abbandonati, può fungere da presupposto per il ricongiungimento familiare e dare titolo allo stesso, ai sensi dell'art.29, comma 2, D.lgs. n.286 del 25 luglio 1998». Interpretazione conforme nelle sentenze del 27 luglio 2008, n. 19734 e del 28 gennaio 2010 n. 1908.

✓ La Cassazione civile, sezioni unite, nella sentenza 16 settembre 2013 n. 21108, afferma il principio «secondo cui non può essere rifiutato il nulla osta all'ingresso nel territorio nazionale, per ricongiungimento familiare, richiesto nell'interesse di minore cittadino extracomunitario, affidato a cittadino italiano residente in Italia con provvedimento di "*kafalah*" pronunciato dal giudice straniero, nel caso in cui il minore stesso sia a carico o conviva nel Paese di provenienza con il cittadino italiano, ovvero gravi motivi di salute impongano che debba essere da questi personalmente assistito».

7.3.3 Tribunali ordinari

Rispetto all'applicazione della procedura di coesione familiare e ai familiari che ne possono beneficiare sussiste ancora un orientamento incerto, come emerge anche dalle informazioni relative alla provincia di Foggia¹³³.

✓ Il Tribunale ordinario di Ravenna, nell'ordinanza del 6 ottobre 2014, ha chiarito che la coesione familiare è possibile anche tra *partner* non sposati in presenza di figli (art. 29, co.1 lett.b).

La preminenza del superiore interesse del minore viene ribadita dalle sentenze dei Tribunali:

¹³³ *Infra*.

✓ Il Tribunale ordinario di Roma, nell'ordinanza del 5 febbraio 2014, rileva che in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti minori deve essere presa in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del minore, conformemente a quanto previsto dall'art. 3, co. 1 della Convenzione dei diritti del fanciullo del 1989.

8. Servizi, iniziative e buone pratiche

Il diritto all'unità familiare è oggetto, come anticipato, di una tutela multi-livello che presenta aspetti multidimensionali, interessando un sistema a rete verticale e orizzontale di organizzazioni coinvolte nell'*iter* burocratico previsto nel nostro ordinamento; strategica, in questo sistema, risulta essere la *governance* locale¹³⁴, giacché dalle iniziative realizzate e dai servizi erogati dai diversi attori, nonché dall'interazione positiva tra gli stessi, dipende l'effettivo realizzarsi del suddetto diritto; le azioni si concretizzano facilitando dapprima il ricongiungimento mediante azioni di informazione e sostegno del/la richiedente per il disbrigo delle pratiche previste dalla normativa nazionale, per poi supportare percorsi di accoglienza e di integrazione delle persone componenti il nucleo familiare nel contesto territoriale di arrivo.

Il ricongiungimento familiare presenta caratteri e aspetti che meriterebbero di essere maggiormente considerati nella loro complessità; ciò perché non si tratta soltanto di un istituto giuridico, ma anche di un processo di integrazione che riguarda più ambiti – sociale, psicologico, giuridico e relazionale – e coinvolge tutte le persone componenti il nucleo. Le famiglie migranti con il ricongiungimento si trovano ad affrontare tutta una serie di questioni che sottendono le problematiche insite nella genitorialità a distanza o sospesa¹³⁵; per-

¹³⁴ *La governance* locale è determinante anche rispetto alla coesione territoriale, terza dimensione della coesione, inserita tra gli obiettivi del Trattato di Lisbona e della nuova strategia ad alto livello. La coesione territoriale mira ad assicurare lo sviluppo armonioso di tutti i luoghi e a garantire che gli abitanti possano trarre il massimo beneficio dalle loro caratteristiche intrinseche (Commissione europea, 2008). V. Libro Verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza COM(2008) 616 definitivo. L'importanza della dimensione locale e regionale viene evidenziata anche nella Quinta Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2013), COM(2014) 288 final.

¹³⁵ La migrazione ed in particolare il ricongiungimento possono essere eventi conflittuali per il nucleo familiare; la separazione e il distacco, spesso per lunghi periodi, tra genitori e figli possono creare tensioni, nonché difficoltà di riconoscimento dei ruoli genitori/figli, marito/moglie e la necessità di riorganizzare la vita quotidiana in forme nuove. Tali problematiche, sulle quali sono stati condotti diversi studi, emergono anche dall'intervista a Seifu Kassaye BEKELE, operatore per l'orientamento legale e mediatore culturale e linguistico del Gruppo Lavoro Rifugiati, intervista a testimone privilegiato realizzata a Bari il 23 aprile 2015. Per approfondimenti sulla tematica V., tra gli altri, M. AMBROSINI, *La vita familiare attraverso i confini. Geni-*

tanto, dovrebbe essere gestito con competenza e professionalità onde evitare conflitti non solo nell'ambito della famiglia ricongiunta, ma anche nel contesto sociale e territoriale di riferimento.

Nelle politiche migratorie è, altresì, determinante l'adozione, nella progettazione e nell'attuazione delle politiche, di un approccio improntato al rispetto dei diritti umani¹³⁶ e del genere delle persone coinvolte; ciò significa adottare una politica specifica a seconda dei gruppi considerati – minori, donne, uomini, persone LGBTI – al fine di soddisfare bisogni ed esigenze peculiari a quei gruppi di persone¹³⁷. Nondimeno, un'attenzione particolare deve essere accordata ai rifugiati «*si tratta di persone che hanno subito un'interruzione traumatica della loro vita, con una perdita del senso d'identità; persone che hanno subito un attacco al loro Sé, inteso come la consapevolezza che si ha della propria identità e del proprio ruolo come soggetto attivo. Sono pervasi dalla paura del futuro perché non hanno più la possibilità di riflettersi negli altri e nell'ambiente che rappresentava i loro riferimenti fino al momento della fuga. L'idea sottostante, nel lavoro con i rifugiati, è che sono persone che hanno reazioni normali a eventi anormali*»¹³⁸. La separazione forzata, specie per lunghi periodi, con i propri cari costituisce per i rifugiati uno dei maggiori fattori di stress. Da ciò l'importanza di garantire loro un aiuto concreto onde assicurare l'unità familiare che costituisce un elemento fondamentale nel favorire l'integrazione nel Paese d'accoglienza come evidenziato, più volte, dall'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR).

Le buone pratiche¹³⁹ sono rinvenibili laddove sussiste un contesto socio-culturale e territoriale che consente ai servizi di collegarsi tra loro anche mediante la stipula di Protocolli operativi di intervento; la rete territoriale di ser-

torialità a distanza e processi di ricongiungimento, Conferenza Nazionale della Famiglia. Famiglia: storia e futuro di tutti, Milano 8-10 novembre 2010; G.G.VALTOLINA e S. MAIORINO, *I bisogni delle famiglie straniere immigrate dopo il ricongiungimento e l'organizzazione del Servizio sociale minori della provincia di Milano: un'indagine esplorativa*, in Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multi etnicità (ORIM), *Ricongiungimenti familiari di immigrati in Provincia di Milano. Indagine conoscitiva: l'esperienza del Servizio Minori e Famiglia della Provincia di Milano*, 2010, p. 39 e ss.; disponibile online <http://www.orimregionelombardia.it/fileDownload.php?ID=1672>.

¹³⁶ «*Human Rights-based approach*» (HRBAP) V. tra gli altri, <http://www.unfpa.org/human-rights-based-approach>.

¹³⁷ Si consenta di rimandare a un precedente scritto S. LA ROCCA, *Migrazioni, diritti e genere*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, F. Marcelli (a cura di), *op. cit.*, p. 137 e ss.

¹⁴⁵ Monica Musri, psicologa-psicoterapeuta specializzata nella cura delle vittime di violenza organizzata e tortura, volontaria presso il Joel Nafuma Refugee Centre. Intervista a testimone privilegiato, Roma 27 aprile 2015.

¹³⁹ In ambito FSE, con il termine buona pratica viene indicata quella modalità di lavoro, sperimentata nell'attuazione di un Programma operativo che ha agevolato il raggiungimento dell'obiettivo sotteso a un risultato e/o a un processo previsto. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, <http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/glossario/Buone-pratiche>.

vizi interistituzionali¹⁴⁰, difatti, permette lo scambio di informazioni, conoscenze, modalità d'intervento e di strumenti rendendo, in tal modo, più efficaci ed efficienti i servizi a supporto della famiglia migrante nelle diverse fasi del ricongiungimento (prima, durante e dopo).

Rispetto all'integrazione rileva, in particolare, la valorizzazione del cosiddetto "tempo dell'attesa" – il tempo che intercorre dalla concessione del nulla osta all'effettivo ricongiungimento –, dato che se ben gestito promuove l'*empowerment* del/la migrante e del suo nucleo familiare, facilitandone l'inserimento a livello territoriale. È in questa fase che dovrebbe iniziare il processo di integrazione, supportata non da un singolo servizio, ma della "Rete" territoriale di servizi ciascuno con le proprie peculiarità, competenze e responsabilità.

In generale, dall'esame dei progetti e dei servizi erogati, sul territorio oggetto d'indagine, si rileva un esiguo numero di progetti dedicati espressamente al ricongiungimento familiare; le questioni legate al diritto all'unità familiare sono affrontate, perlopiù, indirettamente come obiettivo secondario correlato alla condizione abitativa ovvero ai servizi a supporto dell'integrazione per i familiari ricongiunti quali, ad esempio, corsi di lingua e progetti di integrazione per minori migranti. Nella maggior parte dei casi, informazioni e servizi relativi al ricongiungimento sono forniti dagli sportelli per l'immigrazione unitamente ad altre informazioni legali (rinnovo permesso di soggiorno, cittadinanza etc.), nonché ai servizi socio-assistenziali erogati sul territorio. Tra gli aspetti critici, si evidenziano i lunghi tempi di attesa¹⁴¹, che differiscono a seconda del territorio, per l'espletamento della procedura; una non perfetta conoscenza della normativa da parte degli/lle operatori/trici come accade, ad esempio, rispetto alla procedura di coesione familiare, che può rallentare ancora di più l'*iter* burocratico del ricongiungimento; i costi previsti dalla procedura che possono impedire di fatto la possibilità per alcune famiglie di ricongiungersi, ciò rileva, in particolare, nel caso delle migranti che lavorano nel settore dei servizi e di cura alle persone nei quali, in genere, non si raggiungono livelli di reddito tali da permettere il ricongiungimento.

Tra le criticità emerse, in generale, nell'ambito degli strumenti predisposti per la ricerca¹⁴² e dal laboratorio¹⁴³ si evidenzia:

➤ Limitata durata e copertura finanziaria dei servizi; la maggior parte delle esperienze è frutto di finanziamenti di singoli progetti che hanno una durata temporale definita traducendosi in una mancanza di continuità sia dei

¹⁴⁰ Esigenza sottolineata anche da Domenico RIZZI, Presidente Comitato e responsabile/coordinatore progetti SPRAR "Foggia *welcom-ing*" e "Lucera *welcom_ing*" Intervista a testimone privilegiato, Foggia 17 marzo 2015.

¹⁴¹ Questione evidenziata da Domenico RIZZI, *Ibidem*.

¹⁴² Questionari somministrati a migranti, interviste a testimoni privilegiati e schede somministrate ai *partner* di progetto.

¹⁴³ Laboratorio *ad hoc* sul ricongiungimento familiare realizzato a Napoli il 30 marzo 2015.

servizi offerti sia degli/le operatori/trici di riferimento, mentre per questa tipologia di azioni sarebbero auspicabili interventi e servizi continui e stabili realizzati nell'ambito di un processo sostenibile di crescita collettiva dei territori.

- Mancanza di un'efficace comunicazione, nonché di scambio di informazioni tra le organizzazioni e i diversi attori interistituzionali rispetto alle buone esperienze che determina la non conoscenza delle stesse in altri territori compromettendone la possibile replicabilità.
- Carenza di una formazione adeguata, continua e specifica di tutti gli/le operatori/trici che si rapportano con i/le migranti nelle diverse fasi del ricongiungimento¹⁴⁴.
- Mancanza di un'informazione capillare sul territorio rivolta ai/le migranti rispetto alle diverse politiche afferenti la migrazione¹⁴⁵.
- Carenza di un'attenzione specifica verso alcune categorie particolarmente vulnerabili nella fase del ricongiungimento quali, ad esempio, gli/le adolescenti¹⁴⁶ e le donne migranti¹⁴⁷; al fine di favorire percorsi di integrazione si evidenzia l'importanza di informare il/la migrante già nel Paese di origine. In tal senso, il progetto E-B.O.S.L.A.¹⁴⁸, realizzato in Marocco dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), e i progetti I.P.R.I.T. Marocco e Tunisia, realizzati dal Centro Studi e Ricerche IDOS, costituiscono esempi di buone pratiche.

¹⁴⁴ Aspetto evidenziato dagli stessi operatori nell'ambito del laboratorio sul ricongiungimento familiare svolto a Napoli.

¹⁴⁵ Esigenza emersa dallo studio dei questionari compilati dai/le migranti.

¹⁴⁶ Dalla rilevazione sono emerse delle forme di disagio psicologico e fisico che hanno portato in un caso a un tentato suicidio da parte di un'adolescente (rilevazione effettuata a Milano), e in un altro a conseguenze fisiche dovute allo *stress*, per una donna migrante ricongiunta al marito (rilevazione effettuata a Bari). Tra i progetti volti a favorire l'integrazione dei minori presentati dai *partner* rilevano, in particolare, i progetti "Amica" e "Ri-trovare le radici", *Infra*.

¹⁴⁷ Le donne migranti se non adeguatamente supportate possono subire forme di "auto segregazione", di isolamento e passività dovuta, spesso, alla non conoscenza della lingua e della cultura locale; tale condizione può avere conseguenze negative anche sull'integrazione dei figli come rilevato nell'intervista a Jadranka OSTOJIC, Presidente dell'Associazione SoleLuna Onlus (Intervista a testimone privilegiato, realizzata a Milano il 3 marzo 2015) e di Ugo MELCHIONDA, Presidente del Centro Studi e Ricerche IDOS (intervista a testimone privilegiato, realizzata a Roma il 17 marzo 2015).

¹⁴⁸ Acronimo di "Beneficiare dell'Orientamento ai Servizi per L'integr-Azione attraverso l'E-learning". Il progetto rileva perché rivolto, in particolare, alle donne migranti prima della partenza; si tratta di un programma di orientamento linguistico e civico pre-partenza realizzato da istituzioni locali, governative e non-governative, nel Paese di origine; il progetto si è avvalso di strumenti di monitoraggio e di formazione a distanza (FAD) che ne hanno assicurato sostenibilità e replicabilità. Ugo MELCHIONDA, già coordinatore del progetto per l'O.I.M. e attuale Presidente del Centro Studi e Ricerche IDOS (intervista a testimone privilegiato, realizzata a Roma il 17 marzo 2015).

➤ Mancanza di percorsi di riqualificazione dei/le migranti che possano favorire l'integrazione¹⁴⁹.

È necessario considerare tali criticità in positivo – come raccomandazioni – nell'individuazione di futuri interventi nella materia.

Occorre sottolineare, tra le criticità rispetto all'integrazione dei/le migranti, in particolare, l'insufficienza dei finanziamenti, troppe volte legati a singoli progetti limitati nel tempo, cui consegue il carattere non sistematico dei servizi offerti, la variabilità nell'accesso ai servizi e la frammentazione degli interventi volti a realizzare politiche di integrazione; le restrizioni normative nell'accesso ai diritti sociali, soprattutto rispetto all'edilizia residenziale pubblica¹⁵⁰.

Di seguito sono presentati i servizi offerti e i progetti realizzati sulla base delle informazioni fornite dai *partner* del progetto.

➤ Lombardia

In generale, nella Regione Lombardia, la trasformazione della popolazione immigrata, da presenza temporanea a componente stabile e radicata sul territorio, è divenuta da alcuni anni molto evidente specie nella provincia di Milano¹⁵¹; ai/le lavoratori/trici si sono infatti affiancati i nuclei familiari che diventano sempre più numerosi e visibili in diversi ambiti della società.

La Legge regionale 4 luglio 1988 n. 38¹⁵² «promuove iniziative per il superamento delle difficoltà specifiche inerenti le condizioni degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie» (art. 1), residenti sul territorio regionale, assicurando loro «l'effettivo godimento dei diritti relativi al lavoro e alle prestazioni sociali e sanitarie, il mantenimento dell'identità culturale, la

¹⁴⁹ Evidenziato da Seifu Kassaye BEKELE, intervista a testimone privilegiato, *op. cit.*

¹⁵⁰ Cfr. tra gli altri, G. ZINCONE (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna 2001; E. BARBERIS, e Y. KAZEPOV, *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma 2013.

¹⁵¹ Secondo i dati del Ministero dell'Interno, lo scorso anno a Milano è stato presentato il maggior numero di permessi per ricongiungimento (181.171); quest'anno, sulla base dei dati emersi dal rapporto di monitoraggio del Ministero, presentato il 25 febbraio 2015, i permessi di soggiorno sono 19.568. Il maggior numero di permessi di soggiorno per tale tipologia sono stati richiesti a Roma, seguita da tre province lombarde, Milano, Brescia e Bergamo. http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/site/it/documentazione/statistiche/politiche_immigrazione_asilo/2015/3_2015_Ricongiungimenti_familiari_in_Italia_-_Storico_fino_al_25_febbraio_2015.html.

¹⁵² Legge regionale 4 luglio 1988, n. 38 "Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie" in Bollettino Ufficiale Regione Lombardia, n. 27, 1° suppl. ord. del 06 Luglio 1988, disponibile online http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?view=showdoc&exp_coll=lr001988070400038&rebuildtree=1&slnode=lr001988070400038&iddoc=lr001988070400038&testo=Interventi+a+tutela+degli+immigrati+extracomunitari+in+Lombardia+e+delle+loro+famiglie.

formazione professionale e la disponibilità dell'abitazione, promuovendo altresì forme di partecipazione, solidarietà e tutela e agevolandone l'inserimento nella vita sociale e nelle attività produttive» (art. 1.4); la suddetta Legge si propone di conseguire tali obiettivi anche mediante l'istituzione di una Consulta regionale avente funzione di consultazione e di partecipazione (art. 3)¹⁵³ e di un Comitato tecnico interdisciplinare (art. 5), l'attuale Osservatorio regionale per l'integrazione e la multiethnicità¹⁵⁴. Rileva l'impegno finanziario, art. 11, da parte della Regione a favore di iniziative volte, in particolare, a: monitorare sistematicamente l'entità del fenomeno migratorio nei suoi aspetti demografici, sociali e culturali, del mercato del lavoro e dell'estensione dei servizi a favore degli immigrati e delle loro famiglie, etc.; realizzare e potenziare servizi sociali, assistenziali, sanitari e interventi straordinari in ambito abitativo.

ACLI Milano¹⁵⁵

Lo sportello immigrati del Patronato ACLI, con una sede provinciale e 15 sedi zonali, è operativo dal 2002 e si occupa di tutte le pratiche inerenti il regolare soggiorno di cittadini/e migranti sul territorio italiano, comprese le attività relative ai ricongiungimenti familiari; non è previsto un servizio dedicato specificatamente ai ricongiungimenti, ma tutti gli/le operatori/trici hanno le competenze necessarie per fornire assistenza e supportare i/le migranti nello svolgimento della pratica. Se in passato il servizio era, perlopiù, di supporto nella compilazione della documentazione cartacea, dal 2008, anno di introduzione della procedura telematica, il servizio offerto dalle ACLI è divenuto sistematico e programmatico rispetto alle richieste di ricongiungimento che possono essere inviate tramite portale solo da utenti abilitati come lo Sportello immigrati del Patronato ACLI che permette di pre-inserire i dati sul sistema informatico, seguire l'*iter* della pratica ed averne anche il relativo esito, informandone il/la cittadino/a migrante. Semplificazione delle procedure di richiesta rilascio e rinnovo dei permessi e titoli di soggiorno e una migliore qualità dei servizi erogati sono gli obiettivi perseguiti dal servizio.

Oltre ai servizi, cosiddetti istituzionali, di rinnovo permesso di soggiorno e ricongiungimento familiare, presso la sede provinciale, è attivo il **Punto famiglia**, dove dei volontari svolgono un servizio di accoglienza e informazione propedeutico allo svolgimento della pratica collegata, ossia accogliere i/le cittadini/e migranti che hanno bisogno di assistenza rispetto all'*iter* burocratico per i titoli di soggiorno sul territorio nazionale fornendo informazioni, verifi-

¹⁵³ Tale organismo, nonostante sia stato più volte riproposto, non è stato ancora istituito.

¹⁵⁴ <http://www.orimregionelombardia.it/>.

¹⁵⁵ Si ringrazia Anna BUSNELLI, delle ACLI di Milano, per il materiale e le informazioni fornite.

cando il possesso dei requisiti e indirizzando gli utenti all'ottenimento di questi. Nelle more dell'*iter* burocratico, viene fornita assistenza per qualsiasi problematica insorga. Gli/le operatori/trici dello Sportello si attivano, su richiesta, per fissare *online* l'appuntamento presso la Prefettura per il ritiro del nulla osta e il rilascio del primo permesso di soggiorno. Contestualmente, sono fornite tutte le informazioni per il disbrigo delle pratiche burocratiche (ad esempio, iscrizione anagrafica, richiesta tessera sanitaria, rinvio ai servizi comunali per l'orientamento scolastico).

A partire dal 2009 è stata attivata una collaborazione tra le ACLI Milano, il Patronato ACLI di Milano, il Comune di Milano e la Prefettura di Milano finalizzata allo smaltimento delle pratiche di ricongiungimento giacenti presso la Prefettura. Il progetto, della durata di circa 18 mesi e finanziato dai fondi UNRRA e del Comune di Milano, ha consentito al Patronato ACLI di Milano di strutturare delle collaborazioni stabili con gli enti e le istituzioni coinvolte nell'*iter* dei ricongiungimenti familiari che proseguono tuttora. Lo Sportello immigrati del Patronato ACLI aderisce anche al **progetto CUPA** che nasce con l'obiettivo di semplificare la procedura di prenotazione degli appuntamenti, di qualsiasi natura, da parte della cittadinanza. La Questura di Milano è stata la prima a sperimentare l'utilizzo di questa piattaforma per fissare gli appuntamenti specificatamente per i titolari di protezione internazionale e lo Sportello immigrati di Milano è stato tra i primi ad aderirvi.

Lo sportello collabora anche con lo sportello legale SAI (Servizio Accoglienza Immigrati della Caritas Ambrosiana), per dare supporto a situazioni particolarmente difficili e complicate che si incontrano durante il normale svolgimento del lavoro di sportello, nonché con l'Associazione adulti in difficoltà, lo Sportello orientamento formazione al lavoro e con i Servizi per adulti e politiche per l'integrazione del Comune di Milano. Tra i servizi erogati per facilitare l'integrazione sono previsti corsi di italiano, gestiti da volontari, dove i ricongiunti sono inseriti ai vari livelli di insegnamento; i corsi di italiano sono organizzati anche dall'ENAIP, ente di formazione delle ACLI, con rilascio di dichiarazione delle conoscenze/abilità del livello raggiunto con possibilità di svolgere i *test* di lingua presso i CTP/EDA (Centro territoriale permanente/educazione degli adulti), è stata stipulata, altresì, una convenzione tra il Patronato Acli e l'Università di italiano per stranieri di Siena che consente allo Sportello immigrati di Milano di somministrare il *test* di lingua per l'esame CILS (Certificazione di Italiano come Lingua Straniera) permettendo di conseguire la certificazione di conoscenza della lingua italiana indispensabile per richiedere il permesso di soggiorno per lungo soggiornanti.

Nell'ambito del ricongiungimento familiare, lo sportello partecipa, in qualità di membro effettivo, al Consiglio territoriale per l'immigrazione della Prefettura di Milano, Monza e Brianza ed in particolare al costituendo **Tavolo tecnico sui ricongiungimenti** il cui obiettivo è quello di fornire un servizio sempre più efficace non solo di assistenza, ma anche e soprattutto di integrazione. A tal proposito, si segnala il **Protocollo di collaborazione** tra il Patrona-

to Nazionale ACLI, Associazione Soletterre e Associazione ucraina Zaporuka siglato allo scopo di fornire assistenza e informazioni in materia di previdenza sociale, sostegno psicologico e accompagnamento legale in materia di diritto di famiglie transnazionali. Quest'anno, grazie alla partecipazione di IPSIA (l'ONG delle ACLI), a un progetto finanziato con fondi FEI, sono state organizzate due giornate formative a favore di volontari migranti che potrebbero fungere da "anello di congiunzione" e punto di riferimento tra le comunità di origine e i servizi del Patronato ACLI per favorire l'informazione e l'accesso ai servizi di varia natura.

Rispetto ai dati, le richieste di ricongiungimento familiare per il 2013 sono state complessivamente 146, di cui 59 nella sede provinciale di Milano e le restanti tra le varie sedi zonali; nel 2014 sono state finora¹⁵⁶ 119 di cui 50 in sede provinciale. La crisi economica ha avuto ripercussioni negative anche rispetto al ricongiungimento familiare; molti cittadini/e di Paesi terzi perdendo il posto di lavoro e quindi il requisito reddituale, non possono richiedere il ricongiungimento.

Gli/le operatori/trici dello Sportello rilevano – sulla base delle statistiche delle attività realizzate sul territorio di Milano e provincia – che se negli anni passati erano prevalentemente i titolari di permessi di soggiorno per lavoro autonomo o subordinato a chiedere il ricongiungimento dei familiari, nell'ultimo biennio e nell'ultimo anno in particolare, sono i titolari di permessi di soggiorno per motivi di protezione internazionale (asilo politico, protezione sussidiaria) a richiedere il ricongiungimento familiare, cosa che risultava molto rara negli anni passati.

ARCI Milano¹⁵⁷

Progetto "Ri-trovare le radici. Diritti dei minori e dei genitori nel ricongiungimento familiare"

Sintesi della buona pratica/tipologia di azione e intervento specifico

Ente attuatore: ARCI Milano in partenariato con Ce.A.S. e Zero5 – Laboratorio di utopie metropolitane cooperativa sociale

Finanziamento: finanziamento biennale della Fondazione Cariplo

Periodo di attuazione: 2011/2013

Dal 2004 l'intervento dell'ARCI Milano rispetto ai diritti dei bambini si è ampliato sempre di più; dal servizio nido l'intervento si è esteso fino a ricomprendere i nuclei familiari sollecitando una riflessione rispetto alla genitorialità.

¹⁵⁶ Dicembre 2014.

¹⁵⁷ Si ringrazia Ilaria SCOVAZZI, dell'ARCI di Milano, per il materiale.

tà responsabile, nonché favorendo percorsi di mediazione dei conflitti familiari e di ricostruzione dei legami relazionali e affettivi all'interno del nucleo familiare. Gli strumenti e i metodi operativi adottati, sono individuabili nei percorsi rivolti all'intero nucleo familiare e la strutturazione di spazi neutri collettivi (centro per le famiglie) orientati a implementare il capitale sociale e relazionale delle famiglie e a progettare interventi più coerenti con i bisogni più intimi e profondi delle persone. Il tema della coesione familiare nell'ambito del ricongiungimento o di una separazione è divenuto, dal 2008, una tematica oggetto di lavoro costante con le famiglie e con gli attori del territorio (*in primis* i partner del progetto, le scuole e la rete degli Sportelli Immigrazione ARCI).

Il progetto parte dall'assunto che l'istituto del ricongiungimento e le dinamiche dell'immigrazione familiare proveniente da Paesi terzi presentano e portano con sé delle problematiche molto delicate e peculiari:

➤ mettere a confronto e far convivere due (o più) persone (genitore/figli, moglie/marito) che hanno vissuto un lungo periodo di separazione spaziotemporale;

➤ costruire le basi emotive e relazionali per rendere possibile da una parte la ri-costruzione della coesione familiare nel Paese d'emigrazione e dall'altra il riconoscimento intimo dei ruoli all'interno della famiglia.

In particolare, risultano determinanti rispetto all'esito positivo o meno del ricongiungimento alcuni fattori quali, ad esempio, l'età dei figli, le modalità e i tempi del ricongiungimento, la modalità di preparazione della partenza nel Paese di origine, l'accoglienza nel Paese di destinazione ovvero la preparazione o l'improvvisazione del ricongiungimento, le condizioni di vita della famiglia immigrata in Italia, la composizione della famiglia, la qualità della prima fase di inserimento del minore, le modalità di utilizzo dei servizi¹⁵⁸. Sulla base dell'esperienza di ARCI e dei *partner* coinvolti, la questione che il ricongiungimento familiare pone è la tutela dei diritti del minore e della famiglia - unitamente alla procedura amministrativa che ne determina la fattibilità - utilizzando risorse e interventi innovativi che supportino la famiglia nella ricomposizione della sfera affettiva e relazionale in una dimensione positiva (il diritto del/la minore di riconoscere, affidarsi e fidarsi del genitore con cui non ha vissuto per un lungo periodo e il diritto del genitore di ricostruire il proprio ruolo e la propria autorevolezza). A tal fine, per l'intervento sui minori neo-ricongiunti sono state considerate due dimensioni di intervento correlate e integrate:

¹⁵⁸ G.G. VALTOLINA e S. MAIORINO, *-Le diverse forme di ricongiungimento familiare e i minori-*, in ORIM, *-Ricongiungimenti familiari di immigrati in Provincia di Milano. Indagine conoscitiva: l'esperienza del Servizio Minori e Famiglia della Provincia di Milano-*, op. cit., p.31 e ss.

- interno alla famiglia aiutando il genitore nel “non improvvisare” il ricongiungimento familiare e successivamente a “ricostruire la fiducia e la sfera affettiva e relazionale con e nella famiglia”;
- esterno alla famiglia collegare il/la minore e la famiglia ricongiunta al contesto formativo, educativo, sociale e culturale di Milano.

Il progetto ha avuto un’incidenza su tutto il territorio metropolitano; tuttavia, l’intervento è stato maggiore in alcune aree a più alta presenza migratoria fortemente caratterizzate dal disagio e dalla marginalità qual è il territorio che comprende i quartieri Stadera, Spaventa e Savoia. Si evidenzia un progressivo aumento della presenza di migranti di seconda e terza generazione di età anagrafica molto giovane (17-18 anni) e di nuclei monoparentali ad alto rischio di isolamento e marginalità. Il progetto “Ritrovare le radici” ha creato un sistema di invio e presa in carico della famiglie neo-ricongiunte con ASL Milano (consultori), i Servizi sociali del Comune e le scuole pubbliche (medie e professionali) ovvero un sistema di rete, grazie anche al partenariato, che ha rappresentato il punto di forza del progetto. I primi sei mesi del progetto sono stati dedicati alla costruzione di pratiche e procedure di invio e di monitoraggio delle prese in carico con i diversi soggetti pubblici e privati coinvolto realizzando anche dei tavoli di co-progettazione dei laboratori con le scuole e i servizi sociali.

Destinatari/beneficiari degli interventi

- Coppie che avviano pratiche per il ricongiungimento di uno o più figli.
- Genitori singoli con figli che avviano pratiche per il ricongiungimento del coniuge.
- Adulto che avvia pratiche di ricongiungimento con il coniuge nella prospettiva di creare una famiglia in Italia.
- Minori che vengono ricongiunti in una famiglia ricomposta.
- Famiglie ricongiunte che vivono situazioni di crisi evolutive legate alla crescita dei figli o a cambiamenti familiari.
- Situazioni di maltrattamento.

Elementi innovativi e strumenti di gestione del progetto:

- *Equipe* integrata tra le diverse funzioni e competenze delle organizzazioni *partner* del progetto che rappresenta sia il luogo di condivisione, analisi, costruzione e monitoraggio dei singoli percorsi per i componenti del nucleo familiare preso in carico sia il luogo di connessione di opportunità e di “risorse altre” delle organizzazioni e del territorio.
- Sistema di valutazione complessivo del progetto qualitativo e quantitativo con due macro aree di indagine: i percorsi di diritto e di responsabilizza-

zione delle famiglie e l'integrazione operativa e funzionale dei *partner* e degli attori territoriali.

➤ Mediatori a chiamata con due funzioni: interpretariato linguistico nella relazione con i destinatari dell'intervento e di ponte culturale fra *équipe* e famiglia.

➤ "Spazio Incontro" come strumento operativo innovativo di integrazione di interventi informativi e di supporto per promuovere il protagonismo dei partecipanti come portatori di conoscenza, di risorse, di saperi e di relazioni.

➤ **Campania**

In Campania, nel corso degli ultimi anni, l'immigrazione di cittadini/e non italiani ha assunto caratteristiche diverse sia in termini quantitativi sia qualitativi; è cresciuta quantitativamente confermandosi come la Regione del Sud con il più alto numero di presenza di migranti residenti sul territorio (203.823, di cui 55% donne¹⁵⁹); qualitativamente, si rilevano nuovi modelli migratori, il territorio – in particolare quello di Napoli - pur confermandosi di transito per molti/e migranti è divenuto anche meta di una migrazione residenziale che ne attesta la stabilizzazione (permessi di soggiorno 60.877 lungo soggiornanti; 94.132 a termine di cui 62,1% per lavoro, 28,5% per famiglia, 4,5% per motivi umanitari e asilo¹⁶⁰); si evidenzia, già da qualche anno, un cambiamento nella composizione dei gruppi etnici e nazionali, nel peso in termini numerici, nella composizione per classi di età, genere e titolo di studio, oltre che per caratteristiche sociali, economiche e relazionali¹⁶¹. A Napoli, la popolazione migrante risiede, perlopiù, nella zona del centro storico, ma vi sono zone particolarmente critiche anche in altre aree quali, ad esempio, la VI Municipalità (Barra-Ponticelli-San Giovanni a Teduccio) e il quartiere di Pianura.

La Campania, con la Legge regionale n. 6 dell'8 febbraio 2010¹⁶², mira all'inserimento sociale economico e culturale delle persone migranti presenti

¹⁵⁹ UNAR, *Dossier Statistico Immigrazione 2014. Dalle discriminazioni ai diritti*, Rapporto UNAR a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS, Roma 2014, p. 444.

¹⁶⁰ Permessi di soggiorno per lavoro 58.482, per ricongiungimenti familiari 26.857 e 4.224 per motivi umanitari e altro. *Ibidem*.

¹⁶¹ Si consenta di rimandare a un precedente scritto S. LA ROCCA, *Regioni meridionali e immigrazione: il caso della Campania*, in *Welcome? Migrants and Native Network*, F. BREZZI, I. PERETTI (a cura di), Aracne ed., Roma 2006, p. 99 e ss.; per i dati statistici, le nazionalità presenti e la composizione di genere V. UNAR, *Dossier Statistico Immigrazione 2014. Dalle discriminazioni ai diritti*, Rapporto UNAR a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS, Roma 2014, p. 444.

¹⁶² *Legge regionale n. 6 dell'8 febbraio 2010 recante "Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania"*, in *Bollettino Ufficiale*

sul territorio¹⁶³. Tra i principi e le finalità previste dall'art. 1, Capo I, si evidenzia l'impegno della Regione, in conformità con le disposizioni legislative nazionali ed europee, ad assicurare ai/lle cittadini/e di Stati terzi e agli apolidi che dimorano nel territorio, l'effettivo godimento dei diritti fondamentali della persona umana, nonché la pari opportunità di accesso ai servizi, il riconoscimento e la valorizzazione della parità di genere ed il principio di indirizzare l'azione amministrativa all'effettivo esercizio dei diritti. Nell'ambito delle iniziative promosse per assicurare tutela e promozione sociale ai/lle migranti, rileva l'informazione e la sensibilizzazione sul fenomeno migratorio (art. 1, c. 3 lettera a); la promozione di pari opportunità di accesso all'abitazione, al lavoro, all'istruzione ed alla formazione professionale, alla conoscenza delle opportunità connesse all'avvio di attività autonome e imprenditoriali (art. 1, c. 3 lettera b); l'attuazione di interventi volti a rimuovere situazioni di violenza o di sfruttamento lavorativo illegale, come pure quelli volti alla protezione sociale ed economica, anche per le persone straniere presenti negli istituti carcerari regionali (art. 1, c. 3 lettera d); la promozione di misure di tutela e di integrazione sociale degli stranieri vittime della tratta, di violenza, di sfruttamento e di discriminazione (art. 1, c. 3 lettera e), nonché la partecipazione delle persone migranti alla vita pubblica degli enti locali nel cui territorio risiedono (art. 1, c. 3 lettera f); infine, l'organizzazione di percorsi di assistenza e di tutela nei confronti dei minori stranieri non accompagnati (art. 1, c. 3 lettera g).

Al fine di perseguire i suddetti obiettivi, la Legge prevede la realizzazione di un Programma regionale e di un Piano regionale per l'immigrazione (art. 7); nonché l'istituzione di una Consulta regionale per l'immigrazione con funzioni propositive (art. 9) e di un Osservatorio regionale sull'immigrazione con funzioni di monitoraggio, raccolta dati e studio delle modalità di inserimento sociale (art. 12). Misure specifiche di intervento sono poi contemplate, nel Capo III, per favorire l'accesso all'alloggio, centri di accoglienza, alloggi sociali, edilizia residenziale pubblica e privata (art. 17); l'assistenza sanitaria (art. 18); l'istruzione ed educazione interculturale (art. 19); l'orientamento, formazione professionale, mediazione interculturale (art. 20); l'inserimento lavorativo (art. 21).

della Regione Campania n. 16 del 19 febbraio 2010, disponibile online http://www.sito.regione.campania.it/leggi_regionali2010/index_leggi2010.asp.

¹⁶³ Così come previsto dall'art. 3 della stessa Legge rispetto ai compiti della Regione.

ACLI Napoli ¹⁶⁴

Le ACLI di Napoli si occupano del fenomeno migratorio dal 2002 con l'istituzione del Servizio immigrati del Patronato. Lo Sportello immigrati è presente in due zone della città offrendo servizi quali:

- supporto rispetto alla normativa nazionale sull'immigrazione e sui diritti di cittadinanza. Si occupa, in particolare, di permessi di soggiorno, ricongiungimento familiare, carta di soggiorno e cittadinanza ;
- orientamento sull'accesso ai servizi socio-sanitari del territorio anche in collaborazione con il sistema ACLI, che va dai percorsi di orientamento per chi è appena arrivato in Italia ai corsi di italiano alla certificazione CILS di lingua italiana;
- assistenza ai/lle cittadini/e di Paesi terzi nel disbrigo degli adempimenti amministrativi, in particolare per quanto riguarda il rinnovo dei titoli di soggiorno.

Allo Sportello immigrati accedono circa 600 persone l'anno soprattutto per rinnovo dei titoli di soggiorno e ricongiungimento familiare.

Tra i progetti e servizi gestiti da altri enti sul territorio si segnalano i seguenti.

Servizio dell'Assessorato alla pace, immigrazione e cooperazione internazionale della Provincia di Napoli

Ente attuatore: Associazione L.E.S.S.¹⁶⁵ *Onlus* per la Provincia di Napoli www.less-onlus.org

Finanziamento: Fondi europei (dal 2002 fino al 2009), attualmente è gestito a titolo volontario

Periodo di attuazione: dal 2002

Lo Sportello immigrati nasce come progetto *WORKLESS* e per rispondere alle peculiarità del territorio¹⁶⁶; lo Sportello eroga servizi di orientamento, di informazione – rispetto alla condizione alloggiativa, alla formazione, all'alfabetizzazione e alla normativa sul ricongiungimento – di mediazione e assistenza destinati ai/lle migranti, ai datori di lavoro, ai richiedenti asilo e ri-

¹⁶⁴ Si ringrazia Gianvincenzo NICODEMO, delle ACLI di Napoli, per il materiale e le informazioni fornite.

¹⁶⁵ Centro studi e iniziative di Lotta all'Esclusione Sociale per lo Sviluppo.

¹⁶⁶ Presenza di migranti regolarmente soggiornanti appartenenti a 160 diverse nazionalità, alta percentuale di donne migranti, stabilizzazione dei/lle migranti e necessità di offrire servizi dedicati al ricongiungimento familiare.

fugati, attraverso attività di *front office*, di consulenza telefonica e di accompagnamento attivo¹⁶⁷.

In particolare, sono stati attivati servizi di: tutela e godimento dei diritti civili; assistenza nelle procedure per il rilascio del permesso di soggiorno e nell'accesso ai servizi ad esso connessi; mediazione con gli Uffici immigrati della Questura e della Prefettura di Napoli; consulenza legale e del lavoro; assistenza medico-sanitaria; formazione e avvio al lavoro; tutela delle donne e dei minori in difficoltà.

La L.E.S.S. si è avvalsa di una rete di attori – rappresentanti dei/le comunità di migranti maggiormente presenti sul territorio, ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), sindacati, cooperative sociali, enti di volontariato, esperti mediatori culturali -, che ha favorito l'attivazione di efficaci interventi di accompagnamento ai servizi pubblici e privati sul territorio provinciale, permettendo una progressiva autonomizzazione dei migranti nel rapporto giornaliero con le strutture pubbliche e private quali, ad esempio, l'ASL, la Questura, la Prefettura e i Centri per l'Impiego.

Progetto P.A.N.

Ente attuatore: associazione L.E.S.S. Onlus in partenariato con il Comune di Napoli, il Camper Società Cooperativa di Solidarietà Sociale *onlus*

Finanziamento: Unione europea – Fondo Europeo per i Rifugiati

Periodo di attuazione: agosto 2010 –giugno 2011

Tale progetto si pone in continuità con quello esposto in precedenza e ne costituisce, in un certo senso, l'evoluzione. Negli ultimi anni, il territorio della provincia di Napoli è stato meta di considerevole flusso di richiedenti e titolari di protezione internazionale; l'aumentata presenza sul territorio di persone appartenenti a categorie vulnerabili – richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale etc., famiglie monoparentali con minori – ha comportato problemi, soprattutto, legati alla condizione abitativa. Il progetto “Protezione e Accoglienza a Napoli” (P.A.N) si è posto quale obiettivo l'erogazione di contributi-alloggio, finalizzati a superare i maggiori ostacoli al reperimento di abitazioni da parte dei titolari di protezione internazionale, nonché a garantire i locatari rispetto al mantenimento dell'abitazione, offrendo le garanzie per la stipula dei contratti e permettendo al beneficiario stesso di essere soggetto attivo della ricerca; nel caso dei nuclei familiari monoparentali, per facilitare l'autonomia abitativa, è stata necessaria la presa in carico da parte della struttura per orientare e accompagnare nella ricerca dell'abitazione facilitando, in tal modo, **il ricongiungimento familiare**. Il contributo-alloggio viene erogato

¹⁶⁷ Circa 5.000 migranti e 1.500 cittadini/e italiani hanno fruito dei servizi offerti dallo sportello.

in maniera decrescente, in maniera tale da supportare gradualmente il destinatario nella gestione autonoma della casa e delle relative utenze, facilitando la riuscita del percorso di integrazione.

Il progetto prevede infatti l'attivazione dei seguenti servizi *ad hoc*:

- orientamento all'alloggio
- intermediazione con i proprietari di casa
- supporto all'inserimento abitativo
- mediazione linguistica
- sostegno economico per i primi canoni di locazione
- sostegno economico alle spese per l'allacciamento delle utenze
- accompagnamento nel percorso di inserimento sociale, sanitario e scolastico.

Al fine di garantire il maggior impatto e sostenibilità futura dell'intervento, la finalità del progetto è stata quella di prevedere la costituzione di **un'Agenzia sociale per l'inserimento abitativo dei titolari di protezione internazionale**. Questa può considerarsi una modifica strutturale di un certo livello con importanti ricadute sul versante del ricongiungimento familiare; una modifica destinata ad offrire stabilmente una garanzia e una risposta concreta ai fabbisogni essenziali dei migranti.

Ufficio immigrati della Diocesi di Napoli

Tra i servizi di qualità rivolti ai/lle migranti merita di essere menzionato l'Ufficio immigrati della Diocesi di Napoli; l'approccio adottato è quello creare le condizioni per assicurare e/o facilitare l'accoglienza e l'integrazione tenendo conto delle diverse esigenze e necessità della persona migrante; in tale ottica, facilitare il ricongiungimento familiare e la ricerca di un'abitazione sono considerati servizi di qualità necessari per il ben-essere e la piena integrazione della persona immigrata.

Servizi offerti:

Consulenza legale e gratuito patrocinio; assistenza per pratiche di regolarizzazione e ricongiungimento familiare, nonché per l'ottenimento dei permessi di soggiorno da parte di sacerdoti, suore e religiosi di origine straniera; informazioni ed orientamento alla fruizione dei servizi attivi sul territorio; banca dati sul fenomeno migratorio; analisi e studio del fenomeno migratorio a livello diocesano e regionale; incontro domanda/offerta di lavoro; servizi di prima e seconda accoglienza; interventi di alfabetizzazione; piccola formazione all'economia domestica; assistenza studenti stranieri; formazione all'intercultura e alla mondialità; collaborazione interistituzionale; disbrigo pratiche burocratiche; formazione professionale degli/lle operatori/trici che si relazionano con migranti; istruttoria richieste di contributi economici; collaborazio-

ne con istituzioni accademiche nazionali ed estere; interventi a tutela della salute, della gravidanza e della maternità; interventi a tutela del diritto allo studio dei minori stranieri; tutela vittime della tratta a scopo di sfruttamento sessuale e/o lavorativo; servizi di consulenza psicologica a favore di migranti per disagio da transculturazione; formazione per gli operatori delle Caritas parrocchiali e delle associazioni, laiche e confessionali. Assistenza a studenti italiani per la realizzazione di tesi di laurea inerenti le migrazioni e *stage* formativi per studenti di varie università; collaborazione con Caritas italiana e Migrantes nazionale.

➤ **Puglia**

I/le migranti residenti in Puglia sono 110.338 (54,1% di donne), 76.393 provenienti da Paesi terzi di cui 33.176 titolari di un permesso di soggiorno di durata illimitata e 43.220 titolari di un permesso a termine (19.060, 44,1% per lavoro; 13.811, 32% per ricongiungimenti; 8.085, 18,7% per motivi umanitari e asilo)¹⁶⁸. Considerando i dati, la Regione è ancora terra di sbarco e di passaggio; sebbene vi sia una costante crescita in percentuale della migrazione stanziale, in particolare nella provincia di Bari, non è ancora vista dai/le migranti come terra di stabilizzazione.

La Puglia, con la Legge regionale n. 32 del 4 dicembre 2009¹⁶⁹, codifica i principi e i valori sottesi all'accoglienza delle persone migranti presenti sul territorio. La Legge si propone, all'art. 1, di garantire l'esigibilità dei diritti inviolabili della persona, così come riconosciuti nella Costituzione italiana, nelle convenzioni internazionali, nel diritto dell'Unione europea, nonché nei principi di diritto internazionale. La Legge promuove la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi volti alla piena integrazione della persona migrante considerando i diversi aspetti (giuridico, economico, sociale e culturale), rimuovendo ostacoli e agendo sulle eventuali condizioni di marginalità sociale, allo scopo di garantire agli immigrati pari opportunità di accesso all'abitazione, al lavoro, all'istruzione e alla formazione professionale, al credito bancario, alla conoscenza delle opportunità connesse all'avvio di attività autonome e imprenditoriali, alle prestazioni sanitarie e socio assistenziali (art. 3, lettera e, lettera f). Fra gli obiettivi rileva la promozione della partecipazione dei/le migranti alla vita pubblica locale (art. 3, lettera h), della convivenza civile e l'integrazione con particolare attenzione ai processi di inserimento socia-

¹⁶⁸ UNAR, *Dossier Statistico Immigrazione 2014. Dalle discriminazioni ai diritti*, Rapporto UNAR a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS, Roma 2014, p. 453.

¹⁶⁹ *Legge regionale 4 dicembre 2009, n. 32 "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia" in Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 196 del 7 dicembre 2009, disponibile online <http://www.regione.puglia.it/index.php?page=curp&opz=display&id=4653>*

le rivolti a donne e minori migranti e delle condizioni favorevoli allo sviluppo dell'associazionismo promosso dai cittadini/e di Paesi terzi.

Al fine di perseguire i suddetti obiettivi, la Legge regionale, oltre a indirizzarsi verso la promozione di attività di mediazione interculturale, prevede l'istituzione di due nuovi organismi regionali con compiti differenti ma concorrenti, incaricati dell'elaborazione delle politiche migratorie: la Consulta regionale per l'integrazione degli immigrati, con funzioni propositive in ambito di programmazione in materia di integrazione sociale degli immigrati (art. 7); l'Osservatorio regionale sull'immigrazione e diritto d'asilo, con funzioni di monitoraggio, rilevazione e analisi dei flussi migratori, dei bisogni dei/le migranti, delle condizioni di vita e di lavoro, delle situazioni di discriminazione e di razzismo, anche rispetto alla prospettiva di genere, nonché la verifica dell'implementazione delle politiche sul territorio (art. 8).

ACLI Foggia¹⁷⁰

Nella provincia di Foggia le questioni relativi al ricongiungimento familiare sono gestite dallo sportello immigrazione del Patronato ACLI, istituito nel 2002/2003 e finanziato con fondi propri. Lo sportello si occupa di tutta la procedura di assistenza amministrativa e burocratica per la richiesta del ricongiungimento familiare.

Per quanto concerne la provincia di Foggia, non sono stati implementati dei progetti specifici per i ricongiungimenti familiari. Sulla base dell'esperienza degli/le operatori/trici dello sportello, gli utenti che più frequentemente usufruiscono di questo servizio sono tendenzialmente più uomini che donne e provengono prevalentemente da Marocco, Pakistan e Ucraina.

Nel 2014, nella provincia di Foggia sono state avviate dal Patronato delle ACLI, complessivamente n. 13 pratiche di ricongiungimento familiare e le risposte positive (alcune delle quali è possibile che siano state inoltrate nel 2013) sono state n. 7; mentre nel 2013, le pratiche avviate e le risposte concluse positivamente (alcune delle quali è possibile che siano state iniziate nel 2012) sono state 26.

Dal servizio erogato in questi anni, sono emerse delle interessanti informazioni rispetto alla procedura del ricongiungimento a livello locale; tra le maggiori difficoltà riscontrate dai/le migranti si rileva, in particolare, la raccolta delle informazioni e dei documenti necessari superata ricorrendo alla rete amicale e/o familiare e al Patronato delle ACLI; più problematici sono gli ostacoli riguardanti i requisiti, in quanto risultano troppo stringenti; rispetto all'alloggio, ad esempio, non basta il contratto d'affitto, ma è necessario dimostrare l'idoneità abitativa.

¹⁷⁰ Si ringrazia Raffaella RUSSO, delle ACLI di Foggia, per il materiale e le informazioni fornite.

Problematicità sorgono, inoltre, rispetto alla coesione familiare; le operatrici dello sportello offrono un servizio di supporto ai/lle migranti nella preparazione della richiesta per la coesione familiare, ma accade che gli uffici competenti blocchino la procedura non ritenendola applicabile; al fine di facilitare l'*iter* burocratico ai/lle migranti sono stati dati oltre ai documenti anche copie della legge di riferimento.

ARCI Bari ¹⁷¹

Le pratiche di ricongiungimento familiare, inviate dall'ARCI alla Prefettura di Bari, nell'arco temporale 2011- 2014 sono state 249 in totale (n. 101 nel 2011, n. 75 nel 2012, n. 54 nel 2013 e n. 19 nel 2014); la brusca diminuzione delle domande avviate nel 2014 è dovuta, principalmente, alla richiesta da parte della Prefettura di Bari, a partire dallo scorso anno, del certificato di residenza ai titolari dello *status* di rifugiato.

Progetto "AMICA"

Sintesi della buona pratica/tipologia di azione e intervento specifico:

Ente attuatore: ARCI Bari

Finanziamento: FEI - Fondo Europeo per l'Integrazione dei Cittadini di Paesi terzi – Azione 2

Periodo di attuazione: 2011/2012

Il progetto si proponeva di realizzare un percorso di promozione sociale e interculturale volto a favorire l'integrazione sociale e scolastica dei minori migranti presenti sul territorio; contrastare l'abbandono; promuovere attività interculturali per facilitare l'incontro e il dialogo tra minori migranti e autoctoni.

Obiettivi rispetto ai/lle minori migranti:

- aumentare l'accesso ai servizi e la relativa fruizione
- predisporre percorsi extrascolastici *ad hoc* per situazioni e bisogni specifici e promuoverne l'accesso
- promuovere attività ricreative rivolte specificamente agli adolescenti

alle famiglie :

- promuovere incontri tra famiglie in ambito scolastico ed extrascolastico

¹⁷¹ Si ringrazia Luca BASSO, dell'ARCI di Bari, per il materiale e le informazioni fornite.

- sostenere le famiglie nel comprendere l'importanza della scuola nei processi di integrazione
- sostenere le famiglie nelle procedure di accesso e inserimento in ambito scolastico
- rafforzare nei genitori la consapevolezza del proprio ruolo nel processo di integrazione dei minori;
- attivare interventi di mediazione tra minore, famiglia, istituzioni locali e territorio.

alla comunità locale :

- creare occasioni e spazi di aggregazione tra minori italiani e migranti.

Gli obiettivi, soprattutto quelli relativi ai minori e alla cittadinanza, sono stati pienamente conseguiti. In particolare, i laboratori interculturali hanno avuto un ottimo esito in termini di risposta alla metodologia interculturale adottata, di partecipazione numerica e di coinvolgimento attivo, nonché dell'incremento di relazioni positive tra minori. Un insegnante del IX Circolo didattico "Japigia1" spiega che per realizzare i laboratori: «non c'è stata selezione, ma una graduale e naturale integrazione fra alunni/e italiani e migranti anche non appartenenti alla stessa classe; è stata favorita la partecipazione dei/le minori migranti alle attività estive».

Nella scuola dove sono state svolte le attività, gli/le alunni/e migranti, in maggioranza di "etnia" Rom, vivono un inserimento soddisfacente e un'integrazione serena condividendo con il gruppo dei pari di cittadinanza italiana non solo percorsi didattici e laboratoriali, ma soprattutto momenti di "vita vissuta" insieme. Il laboratorio di cittadinanza attiva rivolta alle classi terze del Circolo è stata effettuata in orario mattutino curricolare. Le attività sono state inserite nel Piano di lavoro programmato dalle interclassi. L'argomento proposto ha visto lavorare in sintonia docenti e operatori per il raggiungimento di un obiettivo comune: fare dei bambini futuri cittadini/e consapevoli di essere portatori di doveri e fruitori di diritti. I percorsi di sostegno psico-sociale, l'orientamento e la mediazione hanno conseguito buoni risultati e le attività del doposcuola hanno avuto tutti eccellenti risultati. Le famiglie sono state coinvolte, soprattutto, attraverso i percorsi di orientamento al ruolo di genitore di minori migranti, fornendo dei *feedback* molto positivi circa i laboratori interculturali. Al fine di un coinvolgimento familiare più attivo e costante, si ritiene prioritaria una maggiore partecipazione diretta alle attività progettuali da parte delle associazioni di migranti. Il progetto AMICA

ha coinvolto circa 150 minori e giovani migranti, tra i 6 e i 18 anni d'età e circa 450 minori italiani.

Progetto “Camper dei diritti”

Sintesi della buona pratica/tipologia di azione e intervento specifico:

Ente attuatore: ARCI Bari

Finanziamento: FEI - Fondo Europeo per l'Integrazione dei Cittadini di Paesi Terzi - Azione 6 “Mediazione sociale e promozione del dialogo interculturale”

Periodo di attuazione: 2012

Il progetto “Camper dei diritti”, in linea di continuità con il progetto “Amica” e con le iniziative e servizi realizzati dall'ARCI di Bari, si poneva quale obiettivo il riconoscimento dei diritti di cittadinanza dei/le migranti presenti sul territorio mediante un insieme di azioni integrate che ne sostenessero l'accoglienza, l'integrazione, nonché ne favorissero l'accesso ai servizi territoriali. Nello specifico, con il progetto si intendeva dare una risposta concreta in tema di fruizione dei diritti e di accesso ai servizi essenziali, in un'ottica di promozione sociale e culturale.

Le attività progettuali sono state realizzate a Bari e provincia e nella BAT, privilegiando l'implementazione delle azioni nei quartieri ad alto tasso di migrazione; il fattore territoriale è stato determinante nel progetto in quanto ha permesso il coinvolgimento attivo delle strutture/istituzioni a vario titolo coinvolte e la partecipazione diretta dei/le migranti e delle loro comunità.

Obiettivi del progetto:

1. introdurre i/le cittadini/e di Paesi terzi alla comprensione delle regole e procedure di accesso ai servizi pubblici; obiettivo specifico, garantire l'accesso alla medicina essenziale.
2. favorire l'evoluzione di un percorso nel quale cittadini/e migranti e operatori/trici delle istituzioni acquisiscano consapevolezza di bisogni, richieste, diritti e doveri; obiettivo specifico, garantire prevenzione, diagnosi e cura delle malattie.
3. supportare il percorso di convivenza. Realizzare le condizioni per superare gli ostacoli della comunicazione e favorire la costruzione di una rete; obiettivo specifico, individuare e sostenere i contesti territoriali a forte criticità interculturale per promuovere il dialogo.
4. potenziare le occasioni di confronto e di negoziazione. Creare opportunità per migliorare le condizioni di vita relazionale dei cittadini; obiettivo specifico, promuovere spazi polifunzionali quali laboratori sociali e culturali a supporto stabile del territorio nell'attivare iniziative e azioni di *empowerment* sociale e culturale.

In particolare, gli obiettivi 1 e 2 sono stati focalizzati sui temi del diritto alla salute e all'accesso ai servizi essenziali, mettendo in campo una serie di azioni volte a potenziare l'informazione e la sensibilizzazione oltre che a favorire l'accesso ai servizi socio-sanitari del territorio, rimuovendo o contrastando eventuali ostacoli di natura culturale e/o sociale. Gli obiettivi 3 e 4 promuovevano azioni di dialogo interculturale, nell'ottica di migliorare la convivenza civile e di costruire occasioni di scambio e confronto multiculturale limitando l'insorgere di conflitti sociali. Il progetto ha considerato due tipologie di destinatari:

- destinatari diretti, circa 1850 cittadini/e di Paesi terzi di età compresa tra 0 e 45 anni provenienti prevalentemente da: Albania, Romania, Marocco, Cina, Bangladesh, Tunisia, Egitto Eritrea, Costa d'Avorio, Nigeria, Mauritius, India, Filippine, Ucraina, Georgia;
- destinatari indiretti, cittadini/e con cittadinanza italiana, operatori/trici sociali, clinici e sanitari, istituzioni locali, reti territoriali e comunità straniere; obiettivo era quello di promuovere uno scambio concreto e positivo tra cittadini/e italiani e cittadini/e di Paesi terzi presenti sul territorio, nel pieno rispetto delle diversità culturali e religiose di ognuno/a. Una particolare categoria di beneficiari indiretti è rappresentata da studenti/esse coinvolti nelle iniziative attivate nelle scuole, che hanno conseguito un inatteso successo, più ampio di quanto previsto in origine.

Attività realizzate:

- promozione della salute e fruibilità dei servizi socio-sanitari mediante le seguenti azioni 1) potenziamento delle attività di medicina di strada (camper itinerante) con l'ascolto, l'invio ed eventuale accompagnamento ai servizi territoriali attraverso la predisposizione di Piani individualizzati; 2) implementazione dello Sportello informasalute (ARCI-ASL), dello Sportello cantiere dei diritti e dell'Ambulatorio di malattie infettive che hanno offerto un servizio itinerante correlato a un servizio di assistenza medica essenziale e specialistica; 3) promozione di iniziative volte a favorire un'integrazione sana degli/lle studenti/esse migranti che frequentano le scuole; 4) *counselling* medico scolastico rivolto a studenti/esse e famiglie presso alcune scuole del territorio; 5) avvio di *focus* di approfondimento rivolti a operatori/trici sociali, sanitari e clinici per implementare buone pratiche relative all'accoglienza, all'ascolto e alla presa in carico .
- mediazione sociale di comunità e facilitazione interculturale, con le seguenti azioni 1) sperimentazione di azioni di sviluppo di comunità e mediazione dei conflitti nei quartieri di Bari, con interventi a supporto della partecipazione dei nuclei familiari migranti alla vita cittadina; 2) interventi di facilitatori interculturali a Bari per raccogliere le segnalazioni di situazioni di conflitto da parte della cittadinanza e successivamente affrontarle con gli stru-

menti della rete; 3) percorsi individualizzati e di piccoli gruppi di accompagnamento sociale nei processi di integrazione sociale e culturale nei quartieri della città con servizio di mediazione per favorire i processi di convivenza tra migranti e italiani; 4) iniziative di socializzazione sui temi della conciliazione, del mutualismo e della cooperazione territoriale, con una specificità rispetto alle esigenze delle donne; 5) incontri con il coinvolgimento delle associazioni di migranti e delle comunità di appartenenza per rafforzare le reti dell'associazionismo supportandolo nel dialogo con le istituzioni nell'espressione dei bisogni.

Aspetti peculiari del progetto:

- modalità itinerante; la possibilità di incontrare le persone non in un ufficio asettico e formale, ma nei luoghi più vicini al loro quotidiano ha facilitato lo scambio e la relazione risultando positiva nel conseguimento degli obiettivi; confronto sui temi della convivenza e dei conflitti sociali tra migranti e italiani utilizzando il lavoro di strada contrastando, inoltre, la frammentazione dell'associazionismo etnico
- supporto dei/lle migranti per una progressiva autonomia
- soluzioni e proposte provenienti dai diretti interessati
- presenza e azione del Camper itinerante nelle scuole del territorio
- *Focus group* per la diffusione capillare di informazioni tra gli addetti ai lavori.

Progetto “Italiano in rete”

Sintesi della buona pratica/tipologia di azione e intervento specifico:

Ente attuatore: Associazione Quasar e Regione Puglia in collaborazione con l'Ufficio scolastico regionale, l'Università per gli stranieri di Perugia e l'Università degli Studi di Bari.

Finanziamento: FEI – Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi Azione 1/2012 – “Piani regionali per la formazione civico linguistica dei cittadini di Paesi terzi”.

Periodo di attuazione: 2014

Il progetto “Italiano in rete” è stato il più imponente Piano di integrazione linguistica per migranti realizzato nella Regione; si è trattato di un importante Piano di insegnamento dell'italiano e, in alcuni casi, anche di prima alfabetizzazione per cittadini/e provenienti da Paesi terzi prevedendo l'attivazione di percorsi formativi integrati di apprendimento nella lingua italiana L2 ed educazione civica.

Oltre 262 migranti (60% donne), provenienti da 27 Paesi, hanno imparato a leggere e a scrivere in italiano; il progetto ha interessato tutte le province pugliesi e coinvolto 22 insegnanti specializzati nell'insegnamento dell'italiano per migranti; 17 mediatori/trici; 7 *baby sitter*, 10 *tutor* per altrettante scuole per un periodo di sei mesi.

Elementi di successo: alta professionalità del personale impiegato, molto motivato e qualificato; particolarmente utile si è rivelato il servizio di *baby-sitting* che ha consentito a molte donne di frequentare serenamente i corsi.

Criticità emerse: non sono emerse particolari criticità.

Elementi innovativi: possono essere ravvisati nelle "dimensioni" del progetto e nel numero delle persone coinvolte; in effetti, si è trattato di un approccio "aggressivo" al problema dell'integrazione linguistica.

Riproducibilità, trasferibilità: le caratteristiche e le modalità con le quali è stato realizzato il progetto possono essere riprodotte in altri contesti geografici.

Housing sociale

Valentina Noviello

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'accesso all'alloggio dei migranti nella Costituzione italiana, nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea. – 3. Il Testo Unico sull'immigrazione e l'accesso dei cittadini stranieri all'alloggio. – 4. La legislazione regionale in materia di alloggio. – 5. Il concetto di *housing sociale*. – 5.1 *L'housing sociale* in Italia. – 6. Buone pratiche in materia di *housing sociale*. – 6.1 Esperienze di buone pratiche nell'*housing sociale*: diversità dei contesti territoriali di riferimento – Milano. Il progetto “Stadera”. Il progetto “Zoia. L'abitare popolare a Milano” – Foggia. Premesse: il contesto territoriale di riferimento. Il progetto “Ho costruito la mia casa”. Il progetto “Ri-abitare”. – Padova. Premesse: il contesto territoriale di riferimento. Il progetto “QuiPadova”. Il progetto “Comunità solidale”. – Napoli. Premesse. Il progetto “Ri-abitare”. Il progetto “Sulla Soglia”. Il progetto “Caracoles - Portiamo a casa i diritti”

1. Introduzione

Come è noto, uno dei nodi centrali nella definizione del percorso di integrazione degli immigrati è quello dell'alloggio¹. Si tratta, specie in Italia, di uno tra i temi maggiormente problematici ed attuali. Su di esso vertono politiche governative che riguardano in particolar modo i migranti, ma anche molti cittadini "indigeni". Quanto all'impatto sui primi occorre considerare come l'Italia si sia trasformata, nel giro di pochi decenni, in un Paese interessato da forti flussi di immigrazione, che ha determinato nel corso di tale relativamente breve periodo una presenza di migranti sul territorio connotata da caratteri di stabilità e lunga durata.

Nel primo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia redatto dalla Commissione per le politiche di integrazione del 1999, emergeva come il nostro fosse uno tra gli Stati in cui il disagio abitativo colpiva i cittadini migranti in maniera maggiore che negli altri Paesi europei. Ad oggi, purtroppo, la situazione non è molto diversa da allora. Una notevole parte della popolazione è, infatti, costretta a vivere in luoghi inadeguati e di conseguenza è vittima di uno stile di vita malsano. Pertanto, quello all'alloggio è un diritto sostanziale che va garantito ad ogni singolo individuo, affinché possa partecipare pienamente alla società².

2. L'accesso all'alloggio dei migranti nella Costituzione italiana, nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea

Anche se, in linea generale, la nostra Costituzione non riconosce in maniera esplicita il diritto alla casa, né per il cittadino, né tantomeno per il migrante che approda nel nostro Paese, risulta utile mettere in evidenza alcune sue disposizioni che sono degne di nota.

L'art. 14, comma 1 della Costituzione, ad esempio, afferma l'inviolabilità del domicilio; e l'art. 47, comma 2 della Costituzione, contiene, nell'ambito della promozione e della tutela del risparmio, l'obbligo della Repubblica di favorire «l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione»³. Il diritto all'abitazione può, inoltre, essere fatto discendere dalla funzione sociale della proprietà affermata dall'art. 42 della Costituzione, dall'esigenza che i

¹ Sul concetto di integrazione e sul diritto all'alloggio dei migranti si veda V. NOVIELLO, *Una riflessione sulle prospettive per un'effettiva integrazione degli immigrati*, pp. 165-171, in F. Marcelli (a cura di) *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013 e V. NOVIELLO, *Integration: a plural approach*, pp. 21-32, in G.C. Bruno, I. Caruso, B. Venditto (eds.), *Human mobility migration from an European and African viewpoint*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2013.

² Sull'argomento V. BOTTA, *Edilizia residenziale pubblica agevolata*, Exeo srl, Padova, 2013. In file:///C:/Users/Utente/Downloads/ISBN9788897916598_PL16-SAMPLER%20(1).pdf.

³ *Ibidem*.

pubblici poteri adottino misure finalizzate ad agevolare la formazione delle famiglie, in particolare di quelle numerose, e lo svolgimento dei relativi compiti (art. 31 Cost.) e nell'esigenza che la misura della retribuzione sia proporzionata anche all'esigenza di assicurare un'esistenza libera e dignitosa al lavoratore ed alla sua famiglia (art. 36 Cost.).

Inoltre, sebbene il diritto all'abitazione non sia previsto esplicitamente dalla Costituzione italiana⁴, esso è stato definito dalla Corte costituzionale come rientrante fra «i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sentenza 217/1988)⁵, ed è stato, inoltre, chiaramente presentato dalla stessa Corte costituzionale come diritto sociale collocabile tra i diritti inviolabili e fondamentali dell'uomo (Corte cost., 404/88)⁶. In particolare, l'attribuzione al cittadino migrante del diritto sociale all'abitazione è anche riscontrabile indirettamente nella sentenza della Corte costituzionale in cui si afferma che è «doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione» (sentenza 559/1989)⁷. Tale diritto fondamentale costituisce per questo motivo, un «connotato della forma costituzionale di Stato sociale voluto dalla Costituzione» che deve «contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana», tanto che questi stessi sono valutati come «compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso» (sentenza 49/1987)⁸.

In effetti, il diritto all'abitazione viene tutelato dall'ordinamento giuridico, in quanto attiene in modo particolarmente diretto e immediato alla dignità della persona e prevede la necessità che ogni individuo possa disporre di una dimora dove vivere da solo, o con la propria famiglia.

Tale diritto si estende ovviamente anche al migrante, dato il tenore assolutamente generale delle norme internazionali al riguardo. Fra di esse va citato anzitutto il comma 1 dell'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (New York, 10 dicembre 1948), che, in merito fra l'altro al diritto all'abitazione, afferma che: «Ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari, ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di

⁴ Cfr. P. BONETTI, *Il diritto all'abitazione*, in: «I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano», a cura di G. Caggiano, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014, p. 548.

⁵ <http://www.giurcost.org/decisioni/1988/0217s-88.html>.

⁶ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: <http://www.giurcost.org/decisioni/1988/0404s-88.html>.

⁷ Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito web: <http://www.giurcost.org/decisioni/1989/0559s-89.html>.

⁸ Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito web: <http://www.giurcost.org/decisioni/1987/0049s-87.html>.

perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà⁹».

Va poi citato l'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, firmato a New York il 16 dicembre, ratificato e reso esecutivo con Legge del 25 ottobre 1977, n. 881. Il comma 1 dell'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966¹⁰ prevede a sua volta che «Ogni individuo ha il diritto ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita»¹¹.

L'art. 27, comma 3, della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, adottata a New York il 20 novembre 1989 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (ratificata e resa esecutiva a seguito della Legge 27 maggio 1991, n. 176), inoltre, obbliga gli Stati membri ad adottare opportuni provvedimenti per assistere i genitori o coloro che siano responsabili del fanciullo, ad attuare il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale nonché ad offrire loro, se necessario, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare modo riguardo l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio¹². Il diritto di ciascun individuo ad un alloggio adeguato è previsto anche dall'art. 5 la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale¹³, adottata a New York il 21 dicembre 1965 e ratificata e resa esecutiva dall'Italia con la Legge n. 65, del 13 ottobre 1975¹⁴.

Particolarmente degno di nota rispetto al diritto all'alloggio, risulta ancora l'art. 14, comma 2, della Convenzione ONU per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 18 settembre 1979 ed in vigore dal 3 settembre

⁹ Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito web: <http://www.interlex.it/testi/dichuniv.htm>.

¹⁰ Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali fu firmato a New York il 16 dicembre del 1966 ed entrò in vigore nel 1976. Tale Patto prevede un'applicazione immediata all'interno degli ordinamenti statali. I 151 Paesi ad esso aderenti hanno il dovere di impegnarsi per fare sì che i propri abitanti, per legge, siano protetti contro ogni tipo di trattamento inumano e degradante. Consultare il sito web: <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19660259/201205220000/0.103.1.pdf>.

¹¹ Cfr. V. NOVIELLO, *La valorizzazione degli immigrati in Europa attraverso le politiche di integrazione*, in: «*Percorsi migranti*», a cura di Giovanni Carlo Bruno, Immacolata Caruso, Manuela Sanna, Immacolata Vellecco, ed. McGraw-Hill, Milano, 2012, p. 177.

¹² Per ulteriori approfondimenti, consultare il sito web: http://www.academiavita.org/_pdf/others/onu/dirittidelfanciullo.pdf

¹³ Per ulteriori approfondimenti, consultare il sito web: <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19650268/201302080000/0.104.pdf>.

¹⁴ Cfr. P. BONETTI, *Il diritto all'abitazione*, op. cit., p.552.

1981¹⁵. In tale Convenzione si afferma, infatti, che le donne hanno il diritto di «godere di condizioni di vita adeguate, in particolare per quanto riguarda l'alloggio, i servizi igienici, la fornitura d'acqua ed elettricità, i trasporti e le comunicazioni».

L'art. 30 della Carta sociale europea riveduta (CSER), promossa dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva dall'Italia in virtù della Legge del 9 febbraio 1999, n. 30, che afferma il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale¹⁶, impegna gli Stati non solo «a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie», ma anche «a riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso». Inoltre, l'art. 31 della Carta, al fine di garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, obbliga gli Stati ad adottare misure rivolte a: favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; prevenire e ridurre la condizione di “senza tetto” in vista di eliminarlo gradualmente e rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti¹⁷.

Citiamo poi l'art. 6, lett. a), della Convenzione n. 97 sui lavoratori migranti riveduta¹⁸, promossa dall'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro), aperta alla firma a Ginevra il 1 luglio 1949, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con Legge 5 agosto 1952, n. 1305, che impone agli Stati di riconoscere ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e ai loro familiari un trattamento non meno favorevole dei cittadini in materia di accesso all'alloggio. L'art. 6 della suddetta Convenzione, infatti, dispone che «1. Ogni Stato membro per il quale sia in vigore la presente convenzione si impegna ad applicare, senza discriminazione di nazionalità, razza, religione o sesso, agli immigranti che si trovano legalmente entro i limiti del suo territorio, un trattamento che non sia meno favorevole di quello che esso applica ai propri dipendenti in relazione

¹⁵ Tale Convenzione è stata ratificata dall'Italia il 10/06/1985; ordine d'esecuzione dato con Legge 14/03/1985 n. 132; in vigore in Italia dal 10/07/1985. Per ulteriori approfondimenti, consultare il sito web: <https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/CEDAW.pdf>.

¹⁶ Per ulteriori approfondimenti, consultare il sito web: www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/.../Italian.pdf.

¹⁷ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: <http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/163.htm>.

¹⁸ La Convenzione sui lavoratori migranti è stata adottata dalla Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del Lavoro, Convocata a Ginevra dal Consiglio di amministrazione dell'Ufficio internazionale del Lavoro, l'8 giugno 1949 nella sua trentaduesima sessione. Per ulteriori approfondimenti, consultare il sito web: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/.../wcms_153230.pdf.

alle seguenti materie : a) nella misura in cui queste questioni sono regolate dalla legislazione o dipendono dalle autorità amministrative : [...] iii) l'alloggio»¹⁹.

Ulteriori disposizioni riconoscono il diritto alla parità di trattamento con gli autoctoni in materia di accesso all'alloggio. In particolare, a livello europeo, l'art. 13 della Convenzione europea sullo *status* giuridico dei lavoratori migranti²⁰, in materia di alloggio, afferma quanto segue: «1. Ciascuna Parte contraente concede ai lavoratori migranti, per quanto riguarda l'accesso agli alloggi e affitti, un trattamento non meno favorevole di quello riservato ai propri cittadini, in quanto la questione è coperta da leggi e regolamenti nazionali. 2. Ciascuna Parte contraente garantisce che le autorità nazionali competenti effettuino ispezioni nei casi appropriati, in collaborazione con le rispettive autorità consolari, che agiscono di loro competenza, al fine di garantire che gli standard di idoneità di alloggio sono tenuti per i lavoratori migranti, come per i propri cittadini. 3. Ciascuna parte contraente si impegna a proteggere i lavoratori migranti contro lo sfruttamento nei confronti degli affitti, in conformità con le proprie leggi e regolamenti in materia. 4. Ogni parte contraente farà in modo, con i mezzi a disposizione delle autorità nazionali competenti, che la tutela del lavoratore migrante sia idonea»²¹.

Si deve poi sottolineare il principio di parità di trattamento in materia di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) tra cittadini nazionali e cittadini di Paesi terzi titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, che è previsto dall'art. 11 comma 1, lett. f) della Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, riguardante lo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo²² attuata in Italia con il D. lgs. n. 3/2007, che ha modificato l'art. 9 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (T.U.), approvato con D. lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Nello specifico l'art. 9, comma 12 lett. c) del T.U. prevede che il cittadino straniero titolare di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo²³ ha diritto ad «usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale

¹⁹ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/.../wcms_153230.pdf.

²⁰ Strasburgo, 24/11/1977. Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/093.htm>.

²¹ *Ibidem*.

²² Per ulteriori approfondimenti, consultare il sito web: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/direttiva.2003.109.ue.pdf>.

²³ Il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo si acquisisce dopo 5 anni di soggiorno regolare ininterrotto.

pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale»²⁴.

Va evidenziato ancora l'art. 34, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁵ secondo cui: «Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali»²⁶.

Tenendo conto di quanto finora è stato esposto, è necessario chiarire come il diritto fondamentale all'abitazione per i migranti, alla cui realizzazione è rivolto l'*housing* sociale, non significa solo diritto alla casa. Infatti, secondo le norme costituzionali e internazionali citate, tale diritto, se correttamente inteso, implica chiaramente la possibilità per i cittadini stranieri, di godere di un ambiente sociale adeguato e soprattutto idoneo a promuoverne l'integrazione nella società di accoglienza. A tale riguardo, sembra opportuno tenere conto dell'ampia definizione del concetto di "alloggio adeguato" (*adequate housing*²⁷) proposta dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite, dove particolarmente interessante risulta il punto 7 in cui si specifica come di seguito: «Secondo il Comitato, il diritto alla casa non deve essere interpretato nel senso restrittivo che contempla, ad esempio, la nozione di riparo fornito semplicemente per avere un tetto sopra la testa o esclusivamente come un rifugio. Piuttosto, esso dovrebbe essere interpretato come il diritto di vivere da qualche parte in sicurezza, pace e dignità. Ciò è appropriato per almeno due motivi. In primo luogo, il diritto alla casa è integralmente collegato ad altri diritti umani e ai principi fondamentali sui quali il Patto si fonda. La "dignità della persona umana", su cui si basano i diritti previsti dal Patto derivano, richiede che il termine "*housing*" sia interpretato in modo da tener conto di una serie di altre considerazioni e soprattutto del fatto che il diritto alla casa dovrebbe essere garantito a tutte le persone indipendentemente dal red-

²⁴ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=51626>.

²⁵ La Carta, elaborata da una convenzione composta da un rappresentante di ogni Paese dell'UE e da un rappresentante della Commissione europea, nonché da membri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, è stata adottata a Nizza nel dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.

Nel dicembre 2009, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è stato conferito alla Carta lo stesso effetto giuridico vincolante dei trattati. Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_it.htm.

²⁶ Documento disponibile al sito web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:IT:PDF>.

²⁷ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4.htm>.

dito o dall'accesso alle loro risorse economiche. In secondo luogo, il riferimento all'art. 11.1 deve essere letto come un riferimento non solo alla casa, ma ad un alloggio adeguato, poiché sia la Commissione sugli Insediamenti Umani, che la Strategia Globale di *Shelter* per l'anno 2000 hanno dichiarato che: «un riparo adeguato significa ... adeguata *privacy*, uno spazio adeguato, sufficiente sicurezza, illuminazione e ventilazione adeguate, adeguate infrastrutture di base e adeguata localizzazione rispetto lavoro e servizi di base – tutto ad un costo ragionevole»²⁸.

3. Il Testo Unico sull'immigrazione e l'accesso dei cittadini stranieri all'alloggio

A questo punto è opportuno soffermarsi sul Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero²⁹, approvato con il D. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (T.U.), come modificato dalla Legge n. 189/2002, che, tenendo conto della funzione fondamentale dell'alloggio per l'integrazione dei migranti nelle società di accoglienza, pone la casa come condizione indispensabile e basilare per accedere ad una serie di diritti, tra cui anche quello al ricongiungimento familiare.

In particolare, l'art. 6 del T.U. evidenzia l'importanza e l'obbligo dell'alloggio in relazione al soggiorno; l'art. 22 al comma 8 sottolinea il valore della dimora in caso di lavoro; l'art. 26, relativo al ruolo di rilievo che riveste la casa per l'ingresso ed il soggiorno per lavoro autonomo afferma, inoltre al comma 3, che « il lavoratore non appartenente all'Unione europea deve comunque dimostrare di disporre di idonea sistemazione alloggiativa e di un

²⁸ «In the Committee's view, the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one's head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity. This is appropriate for at least two reasons. In the first place, the right to housing is integrally linked to other human rights and to the fundamental principles upon which the Covenant is premised. This “the inherent dignity of the human person” from which the rights in the Covenant are said to derive requires that the term “housing” be interpreted so as to take account of a variety of other considerations, most importantly that the right to housing should be ensured to all persons irrespective of income or access to economic resources. Secondly, the reference in article 11 (1) must be read as referring not just to housing but to adequate housing. As both the Commission on Human Settlements and the Global Strategy for Shelter to the Year 2000 have stated: “Adequate shelter” means ... adequate privacy, adequate space, adequate security, adequate lighting and ventilation, adequate basic infrastructure and adequate location with regard to work and basic facilities - all at a reasonable cost». *Ibidem*.

²⁹ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: [http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/TU%20Immigrazione%20\(Dlgs%20286-1998\)%20aggiornato%20alla%20L_94-2009.pdf](http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/TU%20Immigrazione%20(Dlgs%20286-1998)%20aggiornato%20alla%20L_94-2009.pdf).

reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria », mentre l'art. 29, dedicato al ricongiungimento familiare, al comma 3 lettera a), dispone che il cittadino straniero che richiede il ricongiungimento, deve dimostrare la disponibilità: «a) di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali. Nel caso di un figlio di età inferiore agli anni quattordici al seguito di uno dei genitori, è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà»³⁰.

Di fondamentale importanza in materia di diritto all'alloggio per i cittadini stranieri, risulta in particolare essere il Capo III del Testo unico in questione, dedicato alle disposizioni in materia di alloggio e assistenza sociale. In particolare, l'art. 40³¹ detta le misure che gli organismi a livello statale, regionale e locale, sono tenuti ad adottare per contribuire a soddisfare le necessità alloggiative degli immigrati che dimostrano di avere difficoltà in tale ambito³². Nello specifico, i cosiddetti Centri di accoglienza, descritti nell'art. 40 del T.U., costituiscono strutture temporanee cui il cittadino straniero (regolare o irregolare) può rivolgersi per soddisfare le proprie necessità alloggiative ed alimentari, in attesa di un inserimento autonomo nella società di accoglienza³³. Inoltre, laddove possibile, tali strutture offrono anche alcuni servizi di natura sociale e culturale, utili a contribuire all'integrazione dei cittadini stranieri nella società³⁴. Peraltro, i Centri di accoglienza hanno la facoltà di ospitare anche i cittadini italiani che sono temporaneamente impossibilitati a provvedere alle proprie esigenze abitative. Di norma, i requisiti gestionali e strutturali dei Centri di accoglienza sono definiti dalla Regione di riferimento, che ha la facoltà di stringere convenzioni con enti privati, al fine ricevere eventuali finan-

³⁰ Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare l'indirizzo web: http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/TUI_VERSIONE_AGGIORNATA_08_2012.pdf, ed il rapporto di ricerca sul Ricongiungimento familiare.

³¹ Per la Legge Bossi-Fini, consultare il sito web: https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a1641a0b80eeaac7000110/legge_bossi_fini.pdf. Tale Legge abrogò il comma 5 dell'art.40 T.U. che prevedeva contributi regionali ad enti locali e regionali per il risanamento di alloggi per gli stranieri regolarmente soggiornanti.

³² *Ibidem*.

³³ I Centri di accoglienza menzionati dall'art. 40 T.U. si distinguono dai Centri di prima assistenza per il soccorso degli immigrati irregolari (istituiti dal Decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito nella Legge 29 dicembre 1995, n. 563), dai CARA, centri di accoglienza per richiedenti asilo (istituiti dal D. lgs. n. 25/2008) e dai CIE, centri di identificazione ed espulsione nei quali lo straniero respinto o espulso è trattenuto temporaneamente (art. 14 T.U.).

³⁴ Tra i servizi offerti ai cittadini stranieri nei centri di accoglienza sono previsti quelli relativi all'apprendimento della lingua italiana, alla formazione professionale, allo scambio interculturale con la popolazione italiana, e all'assistenza socio-sanitaria.

ziamenti³⁵. Per ciò che riguarda altre tipologie di alloggi, come quelli sociali, collettivi o privati l'art. 40, al comma 4, afferma quanto segue: «Lo straniero regolarmente soggiornante può accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali, dai comuni di maggiore insediamento degli stranieri o da associazioni, fondazioni o organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti pubblici o privati, nell'ambito di strutture alloggiative, prevalentemente organizzate in forma di pensionato, aperte ad italiani e stranieri, finalizzate ad offrire una sistemazione alloggiativa dignitosa a pagamento, secondo quote calmierate, nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva». Anche in tale caso, come si può notare, si tratta di strutture temporanee.

Per ciò che concerne, invece, l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), l'art. 40 al comma 6 dichiara che: «Gli stranieri titolari di carta di soggiorno³⁶ e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione»³⁷.

Occorre aggiungere che la Legge n. 189 del 30 luglio 2002 ("Bossi-Fini") ha introdotto l'obbligo per il datore di lavoro ed il lavoratore cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea o apolide, titolare di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, di redigere il cosiddetto "contratto di soggiorno" (art.5-*bis* T.U.), che deve contenere precisi riferimenti in materia

³⁵ Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare l'indirizzo web: [http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/TU%20Immigrazione%20\(Dlgs%20286-1998\)%20aggiornato%20alla%20L_94-2009.pdf](http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/TU%20Immigrazione%20(Dlgs%20286-1998)%20aggiornato%20alla%20L_94-2009.pdf).

³⁶ Oggi permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

³⁷ Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare l'indirizzo web: [http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/TU%20Immigrazione%20\(Dlgs%20286-1998\)%20aggiornato%20alla%20L_94-2009.pdf](http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/TU%20Immigrazione%20(Dlgs%20286-1998)%20aggiornato%20alla%20L_94-2009.pdf). La disposizione in questione, stabilendo i citati requisiti per l'accesso agli alloggi pubblici, entra però in contrasto con la Convenzione OIL n. 97 del 1949 sui lavoratori migranti che, invece, «... garantisce alla generalità dei lavoratori migranti presenti legalmente sul territorio di uno Stato membro – senza discriminazioni di reddito, o basate sull'anzianità, o sul consolidamento del loro soggiorno, o altri requisiti – il principio di parità di opportunità e trattamento rispetto ai cittadini nazionali anche in materia di accesso agli alloggi pubblici». V. B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Annuario 2009 – Associazione italiana dei Costituzionalisti, Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale. Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Napoli, 2010, p. 182.

di alloggio per il lavoratore³⁸. Secondo tale legge, in effetti, il datore di lavoro deve garantire al lavoratore che rientra nei suddetti requisiti, un alloggio adeguato. Tuttavia, com'è stato rilevato, l'obbligo di stipulare il contratto di soggiorno, con relativa auto-certificazione di idoneità alloggiativa³⁹, pone il lavoratore straniero in una condizione discriminatoria rispetto a quella prevista per il lavoratore italiano, dato che, in mancanza di alloggio adeguato il lavoratore straniero non può porre in essere un valido rapporto di lavoro⁴⁰.

Non vanno poi trascurati gli artt. 43 e 45 del T.U., l'uno vieta la discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi⁴¹; l'altro istituisce il Fondo nazionale per le politiche migratorie⁴².

4. La legislazione regionale in materia di alloggio

Al fine di favorire il processo di integrazione dei migranti, il governo italiano prevede che le Regioni presentino alcune leggi⁴³ ad *hoc*, programmate ed attuate in coordinamento tra il livello nazionale e quello regionale e locale.

Nel presente paragrafo verranno messe in evidenza le leggi regionali vigenti in Campania, Lombardia, Puglia e Veneto⁴⁴ che, in linea generale sono rivolte

³⁸ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=51626>.

³⁹ Tale obbligo è stato esteso anche alla fase di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato (art.13 d.P.R. n.349/1999, come modificato dal d.P.R. n.334/2004).

⁴⁰ P. BONETTI, *Il diritto all'abitazione*, op. cit., p.566.

⁴¹ Il comma 1 dell'art. 43 afferma che «Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita». V. http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/TUI_VERSIONE_AGGIORNATA_08_2012.pdf pubblica.

⁴² La dotazione del Fondo, al netto delle somme derivanti dal contributo di cui al comma 3, è stabilita in lire 12.500 milioni per l'anno 1997, in lire 58.000 milioni per l'anno 1998 e in lire 68.000 milioni per l'anno 1999. Alla determinazione del Fondo per gli anni successivi si provvede ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lett. d), della Legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni ed integrazioni. Al Fondo affluiscono altresì le somme derivanti da contributi e donazioni eventualmente disposti da privati, enti, organizzazioni, anche internazionali, da organismi dell'Unione europea, che sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere assegnati al predetto Fondo. Il Fondo è annualmente ripartito con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri interessati. Il Regolamento di attuazione disciplina le modalità per la presentazione, l'esame, l'erogazione, la verifica, la rendicontazione e la revoca del finanziamento del Fondo.

⁴³ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: http://www.integrazionemigranti.gov.it/Normativa/normativa_regionale/Pagine/default.aspx.

all'immigrazione, ma che, in particolare, dedicano alcuni articoli alla tematica dell'accesso all'alloggio dei migranti.

La **Legge della Regione Puglia 32/2009**, recante “Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia”⁴⁵, ha lo scopo di garantire la piena inclusione sociale degli immigrati in Puglia sotto tutti gli aspetti: dall'accesso all'abitazione, al lavoro, all'istruzione e alla formazione professionale, al credito bancario, alla conoscenza delle opportunità connesse all'avvio di attività autonome e imprenditoriali, alle prestazioni sanitarie e socio-assistenziali.

In particolare, in base all'art. 16 la regione promuove politiche di accoglienza sociale a favore degli immigrati in condizione di fragilità, ivi inclusi i richiedenti asilo, come parte integrante delle sue politiche di inclusione, attraverso le seguenti forme di intervento: a) centri di accoglienza; b) l'utilizzo e il recupero del patrimonio edilizio esistente e disponibile; c) la realizzazione di interventi di facilitazione alla locazione e al credito per l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa di residenza, anche attraverso l'istituzione di appositi fondi di rotazione e garanzia. Mentre, in base all'art. 17, la legge afferma che gli immigrati regolarmente soggiornanti nella regione hanno diritto ad accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) in condizioni di parità con i cittadini italiani (comma 1). Si dispone, inoltre, che la Regione nell'ambito di programmi di riqualificazione urbana, promuove interventi volti a prevenire e rimuovere situazioni di forzata concentrazione insediativa (comma 2); favorisce l'acquisizione della prima casa in proprietà e l'accesso alle locazioni a uso abitativo per i cittadini stranieri a parità di condizioni con gli altri cittadini e che la Regione, attraverso la concessione di contributi agli enti locali, promuove: a) l'attivazione e lo svolgimento di servizi di agenzia sociale per la casa; b) l'utilizzo e il recupero del patrimonio edilizio esistente e disponibile, anche mediante la definizione di un sistema di garanzie e di benefici fiscali, secondo quanto previsto dalle leggi in materia; c) la realizzazione di interventi di facilitazione della locazione e di promozione del credito per l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa di residenza, anche attraverso l'istituzione di appositi fondi di rotazione e garanzia.

La **Legge della Regione Campania 6/2010**, recante “Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania”⁴⁶ ha lo scopo di promuovere iniziative rivolte a garantire, alle perso-

⁴⁴ A tali Regioni afferiscono i territori considerati successivamente come “casi- studio” all'interno di questo rapporto di ricerca.

⁴⁵ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: <http://www.regione.puglia.it/index.php?page=curp&opz=display&id=4653>.

⁴⁶ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: http://www.sito.regione.campania.it/leggi_regionali2010/index_leggi2010.asp.

ne straniere regolarmente soggiornanti in Campania, condizioni di uguaglianza nel godimento dei diritti civili e sociali con i cittadini italiani ed a rimuovere le cause che ne ostacolano l'inserimento nel tessuto sociale, culturale ed economico. In particolare, in base all'art. 17 la Regione, concede contributi ai Comuni, Province, enti, fondazioni, associazioni e organizzazioni di volontariato che istituiscono e gestiscono i Centri di accoglienza (comma 1); concede contributi agli enti che provvedono alla realizzazione o alla gestione di alloggi sociali, di residenze, di pensionati a pagamento con quote calmierate, ai sensi dell'articolo 40 del Decreto legislativo n. 286/1998 (comma 4) e garantisce alle persone straniere, regolarmente soggiornanti in Campania, gli stessi diritti dei cittadini italiani in materia di accesso all'alloggio e di edilizia residenziale pubblica (comma 5).

La **Legge della Regione Veneto 9/1990**⁴⁷ ha lo scopo di promuovere ed attuare iniziative volte al superamento delle specifiche difficoltà connesse alla condizione di immigrato e a favorirne, nel mantenimento della lingua e dell'identità culturale, il processo di convivenza all'interno della comunità regionale. In particolare, in base all'art. 6 comma 2 «la Regione promuove la realizzazione di accordi tra enti locali, enti pubblici o privati, imprese, cooperative, istituti di credito e associazioni, rivolti al reperimento di alloggi da destinare agli emigrati di origine veneta in Paesi non comunitari ed ai loro discendenti che si stabiliscono nel territorio regionale, nonché agli immigrati extracomunitari ed alle loro famiglie. Tali accordi possono, altresì, prevedere la creazione di un fondo di rotazione e di garanzia per l'inserimento abitativo degli emigrati di origine veneta in Paesi non comunitari ed ai loro discendenti che si stabiliscono nel territorio regionale, nonché degli immigrati extracomunitari e per la salvaguardia dei diritti dei locatori».

La **Legge della Regione Lombardia 38/1988**, recante "Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie"⁴⁸ ha lo scopo assicurare agli immigrati l'effettivo godimento dei diritti relativi al lavoro e alle prestazioni sociali e sanitarie, il mantenimento dell'identità culturale, la formazione professionale e la disponibilità dell'abitazione, promuovendo altresì forme di partecipazione, solidarietà e tutela e agevolandone l'inserimento nella vita sociale e nelle attività produttive. In particolare, in base all'art. 7: «1. La regione concede contributi straordinari ai Comuni, consorzi

⁴⁷ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/1990/90lr0009.html>.

⁴⁸ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?view=showdoc&exp_coll=lr001988070400038&rebuildtree=1&selnode=lr001988070400038&iddoc=lr001988070400038&testo=Interventi+a+tutela+degli+immigrati+extracomunitari+in+Lombardia+e+delle+loro+famiglie.

di Comuni, enti morali pubblici e privati per opere di risanamento igienico-sanitario di alloggi da destinare ad abitazioni degli immigrati extracomunitari. 2. I soggetti beneficiari, di cui al comma precedente, presentano alla Giunta Regionale richiesta di contributo entro il 30 settembre di ciascun anno con apposita documentazione relativa al progetto di risanamento igienico-sanitario degli alloggi interessati all'intervento. 3. La Giunta Regionale, sulla base delle domande presentate e tenendo conto prioritariamente delle necessità più urgenti rapportate all'entità del fenomeno immigratorio, nonché alla fattibilità del progetto, approva annualmente il piano di riparto dei contributi straordinari».

5. Il concetto di *housing sociale*

Il concetto di *housing sociale* risulta di difficile definizione. Il suo significato varia, peraltro, da un Paese all'altro. Solitamente, sono considerati "sociali" gli alloggi offerti in affitto alle famiglie disagiate. Da un punto di vista generale, il concetto di *housing sociale* rappresenta un'evoluzione di quello di edilizia residenziale pubblica, ampliandone la portata al fine di includere anche l'offerta abitativa proveniente da parte di organizzazioni no *profit*.

Lo scopo principale dell'*housing sociale* è, ad ogni modo, quello di soddisfare il diritto ad idonee abitazioni, corredato da una serie di servizi ad esse correlati (acqua, corrente, energia, fognature, spazi sociali, ecc.). In tale direzione, è stata proposta da parte del Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa (CECODHAS)⁴⁹ la seguente descrizione di *housing sociale* che lo definisce come: «l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché afflitte da problematiche particolari»⁵⁰. Da tale definizione deriva che non dovrebbero essere inclusi nella definizione di *housing sociale* gli alloggi realizzati, venduti o affittati secondo i principi del libero mercato. In linea generale, dunque, l'*housing sociale* comprende tutti gli interventi destinati a integrare e correggere il mercato immobiliare che non è in grado di per sé, considerato l'alto costo degli immobili, degli affitti e dei vari servizi, a garantire la soddisfazione di tale diritto per tutta una serie di categorie a basso reddito.

In tale ambito bisogna specificare, anzitutto, che il contributo del sostegno pubblico gioca un ruolo fondamentale. Esso può essere garantito sia dallo Stato, che dalle autorità locali e generalmente può essere prestato direttamente

⁴⁹ Cfr. Rapporto Cecodhas Housing Europe, *2012 Housing Europe Review, The nuts and bolts of European social housing systems*, ed. Cecodhas Housing Europe's Observatory, Bruxelles, ottobre 2011.

⁵⁰ Cfr. M. BREGLIA, *Il social housing come modello di un welfare europeo*, Intervento a Urbanpromo, 2012.

all'affittuario promotore ovvero al soggetto che realizza le opere destinate all'*housing*⁵¹. In particolare, il contributo pubblico può assumere la forma di prestiti garantiti dal governo, sovvenzioni per il pagamento degli interessi sui prestiti, garanzie o riduzioni fiscali⁵². Possono anche essere previste forme di partecipazione dei beneficiari negli organismi cui è affidata la gestione del patrimonio abitativo.

Generalmente, le iniziative di *housing* sociale sono disciplinate dalla legge. Mentre, per quanto riguarda la proprietà degli alloggi sociali, nella maggior parte dei casi essi appartengono alle autorità locali, che li possiedono direttamente, o attraverso società *ad hoc*, oppure essi sono detenuti da associazioni senza scopo di lucro⁵³.

Gli alloggi sociali sono esclusivamente assegnati ai cosiddetti gruppi svantaggiati della popolazione, costituiti da nuclei familiari a basso reddito, anziani in condizioni economiche svantaggiate, disabili e migranti. Per ciò che concerne l'ultima categoria elencata, quella dei migranti, occorre in particolare, tener conto dell'operatività del principio di non discriminazione, che in linea di principio sconsiglia di prevedere tipologie di alloggi destinati in misura esclusiva o prevalente ai migranti. Come pure, del resto, va tenuta in considerazione la tendenza generale da parte delle comunità ad aggregarsi su base etnica o nazionale. Tale tendenza, infatti, se da un lato consente ai migranti di attingere ad un bacino di solidarietà interfamiliare, presenta, dall'altro, il rischio della ghettizzazione. A tale proposito, è bene specificare che tra i principali obiettivi da raggiungere attraverso le politiche attive del *social housing*, vi è proprio quello di costituire il cosiddetto "mix abitativo", in grado di generare a sua volta, un mix sociale che prevede l'aggregazione, attraverso la prossimità degli alloggi, di popolazioni socialmente ed economicamente eterogenee. L'attuale orientamento del *welfare* abitativo, infatti, si fonda su alcune strategie *ad hoc* che consistono nel «mescolare in un luogo originariamente deprivato, popolazioni di diversa posizione economica e robustezza sociale»⁵⁴ allo scopo sia di risolvere la problematica della segregazione urbana, che comporta la concentrazione su base territoriale di popolazioni appartenenti ad un de-

⁵¹ In molti Paesi le sovvenzioni a favore dei promotori hanno contribuito ad incrementare l'attività edilizia a migliorare la qualità degli alloggi e ad abbassare i costi medi, cfr. M. BREGLIA, *Il social housing come modello di un welfare europeo*, Intervento a Urbanpromo 2012, http://www.internews.biz/old/editoriale/SCENARI_IMMOBILIARI-SINTESI_STAMPA.pdf.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ A tale riguardo si ricorda che in alcuni Paesi, come la Finlandia e la Germania, gli alloggi sociali possono essere di proprietà di società private, la distribuzione dei cui profitti è sottoposta a regole precise.

⁵⁴ Cfr. M. OLANZERO, I. PONZO, *Mix abitativo e mix sociale. Una "soluzione" difficile*, in *SENZA WELFARE? Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo*, Napoli, 30 settembre – 2 ottobre 2010, Paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010 Sessione: nr. 2B. V. http://www.espanet-italia.net/conferenza2010/programma/edocs/2B/2B_Olagnero-Ponzo.pdf.

terminato gruppo etnico o sociale sia di favorire il processo di integrazione sociale tra gli individui.

Come accennato all'inizio del presente paragrafo, il settore del *social housing* presenta caratteristiche differenti nelle varie aree geografiche europee in cui ha avuto origine ed in cui si è sviluppato nel corso degli anni.

In linea del tutto generale, si è registrato uno sviluppo più rapido nell'Europa occidentale e settentrionale, mentre invece, nei Paesi dell'Europa meridionale l'incremento delle politiche attive in materia di *housing* sociale è stato ostacolato principalmente da un più lento processo di urbanizzazione dovuto anche alla solida struttura rurale del territorio, che ha determinato, di conseguenza, un coinvolgimento più scarso da parte dei governi rispetto al problema "casa". Va, inoltre, tenuto conto del fatto che la stretta relazione che intercorre tra l'alloggio ed i suoi fruitori, è di tipo biunivoco, nel senso che, se è vero che i cambiamenti demografici determinano un'evoluzione della domanda degli alloggi, l'offerta degli stessi può, a sua volta, influenzare l'evoluzione della popolazione. Nel 2009 ben il 17,8% circa della popolazione europea viveva in abitazioni sovraffollate⁵⁵ ed oltretutto gli individui colpiti dal disagio abitativo sono, spesso, vittime di esclusione sociale. Di conseguenza, per combattere l'esclusione sociale nel contesto europeo risulta particolarmente importante per ogni individuo avere l'opportunità di accedere ad un alloggio adeguato a prezzi accessibili. Ed è proprio per conseguire tale obiettivo che l'Unione europea (UE) nel marzo 2010, con il rapporto Europa 2020, si è impegnata per il prossimo decennio nell'intento di tutelare e sostenere almeno 20 milioni di persone. Al fine di superare la crisi economica che ha colpito diversi Paesi, tale strategia europea, tende a colmare le lacune del nostro modello di crescita dello sviluppo, attraverso un'economia che sia "intelligente" e quindi basata sulla conoscenza e sull'innovazione, "sostenibile" riguardo il profilo economico, culturale ed ambientale, ed "inclusiva" in modo da favorire e rafforzare la coesione sociale e territoriale. Gli obiettivi specifici da raggiungere entro il 2020 dall'Europa riguardano l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, il clima e l'energia, l'istruzione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà⁵⁶.

⁵⁵ Cfr. *Rapporto Cecodbas Housing Europe*, op. cit. Fonte Eurostat.

⁵⁶ Gli obiettivi di Europa 2020 sono:

1. Occupazione: innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni).
2. R&S: aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL dell'UE.
3. Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica; riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990; 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili; aumento del 20% dell'efficienza energetica.
4. Istruzione: Riduzione dei tassi di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10%; aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria.
5. Lotta alla povertà e all'emarginazione: almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno.

In particolare, la strategia dell'Unione europea appena menzionata si collega ed in un certo senso completa, il concetto di “*adequate housing*” definito dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite⁵⁷ come comprensivo di «privacy, uno spazio adeguato, sufficiente sicurezza, illuminazione e ventilazione adeguate, adeguate infrastrutture di base e un'adeguata localizzazione – per quanto riguarda lavoro e servizi di base – tutto ad un costo ragionevole». Ricordiamo, inoltre, che lo stesso Comitato ha chiarito che, per poter considerare un alloggio “adeguato” occorre tenere conto di vari fattori tra i quali: la sicurezza, la disponibilità di servizi, il *comfort*, l'accesso sostenibile alle risorse naturali e comuni, (acqua potabile, energia per la cottura, riscaldamento, illuminazione, servizi igienico-sanitari), l'accessibilità nei costi, l'abitabilità sia in termini “quantitativi” e relativi alla dimensione degli spazi dell'abitazione, (che deve essere proporzionata al numero degli inquilini), sia in termini “qualitativi” concernenti la sicurezza della località in cui è situato l'alloggio, e la “*cultural adequacy*”, caratteristica quest'ultima, che si riferisce anche alla modalità con cui un alloggio adeguato andrebbe costruito al fine di consentire l'espressione dell'identità culturale attraverso la diversità delle abitazioni⁵⁸. Quindi, secondo tale Comitato, il diritto ad un alloggio adeguato va interpretato in modo ampio, contemplando la necessità fondamentale per ogni essere umano di poter vivere in un luogo in sicurezza, pace, dignità e sostenibilità economica, sociale, ambientale e culturale. Tali caratteristiche, in effetti, ben si accordano non soltanto con il contenuto dei principali trattati internazionali in materia di diritto all'alloggio, descritti ed in parte analizzati nel primo paragrafo di tale rapporto di ricerca⁵⁹, ma anche con la strategia di crescita appena menzionata⁶⁰.

L'analisi dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia, conduce, infatti, ad affermare che una politica abitativa, parallelamente allo scopo fondamentale di garantire l'alloggio a tutta la popolazione, secondo il principio di non discriminazione, deve porsi ulteriori obiettivi di tipo “qualitativo”

⁵⁷ Cfr. <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4.htm>.

⁵⁸ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4.htm>.

⁵⁹ Riferimenti al diritto all'*housing* sociale sono contenuti nei seguenti trattati internazionali: Convenzione del 1951 sullo *status* dei rifugiati (art. 21); Convenzione dell'Organizzazione internazionale n. 117 sugli *standard* e scopi fondamentali delle politiche sociali (art. 5.2); Convenzione del 1965 sull'eliminazione della discriminazione razziale (art. 5, lett. e/iii); Patto del 1966 sui diritti civili e politici (art. 17); Convenzione del 1979 sull'eliminazione della discriminazione contro le donne (artt. 14.2 e 15.2); Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo (artt. 16,1 e 27.3); Convenzione n. 169 del 1989 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui popoli indigeni (artt. 14, 16 e 17); Convenzione del 1990 sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e famiglie (art. 43.1 lett. d); Convenzione del 1996 sui diritti delle persone con disabilità (artt. 9 e 28).

⁶⁰ Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito web: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_it.htm.

che sinteticamente riguardano: la lotta contro l'esclusione sociale e per la sostenibilità economica, ambientale e culturale, nell'ottica dell'evoluzione delle esigenze della popolazione, con particolare riguardo ai gruppi svantaggiati, quali immigrati, disoccupati, disabili, anziani e senzatetto⁶¹.

5.1 L'housing sociale in Italia

Nel presente paragrafo si procederà ad analizzare il significato del *social housing* in Italia, identificando quali sono gli attori coinvolti in tale politica attiva e precisandone le modalità di finanziamento.

Anzitutto occorre chiarire come nel nostro Paese il settore del *social housing* sia scarsamente presente⁶² e che, in effetti, la relativa normativa di riferimento sia ancora poco sviluppata.

In Italia, l'*housing sociale* si può identificare come «l'insieme di quegli interventi di politica abitativa d'interesse pubblico che vanno oltre i tradizionali confini dell'edilizia residenziale pubblica e che associano agli interventi di edilizia azioni di accompagnamento sociale»⁶³. Infatti, il *social housing*, grazie alla collaborazione tra istituzioni, soggetti privati e soggetti *no profit*, svolge una funzione di interesse generale volta in primo luogo a promuovere la coesione sociale sul territorio, intervenendo principalmente su aree territoriali contraddistinte dal disagio sociale e che risultano essere escluse dai benefici pubblici⁶⁴.

In particolare, tra le principali caratteristiche dell'*housing sociale*, riscontriamo:

- 1) la rilevanza della dimensione degli interventi che mirano principalmente all'integrazione sociale tra gli individui ed alla coesione sociale;
- 2) il *target* dei beneficiari, in parte costituito dal cosiddetto "ceto medio impoverito", che, né percepisce reddito tanto basso da poter accedere all'edilizia popolare, né un reddito così alto da poter accedere al mercato immobiliare⁶⁵;

⁶¹ Al riguardo si consiglia di consultare il sito web: http://www.internews.biz/old/editoriale/SCENARI_IMMOBILIARI-SINTESI_STAMPA.pdf.

⁶² Cfr. I. PONZO, *Il disagio abitativo degli immigrati: le risposte dell'housing sociale*, introduzione e conclusioni di Giovanna Zincone e Irene Ponzo in Rapporto di ricerca Fieri, novembre 2010, scaricabile sul sito web: <http://www.fieri.it>.

⁶³ Cfr. C. LODI RIZZINI, *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, in F. Maino e M. Ferrea (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi di. http://secondowelfare.it/edt/file/1R2W_CAP8_LODI_RIZZINI_Social_housing_e_nuovi_bisogni_abitativi.pdf, p.10.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ La dimensione economica non è più l'esclusivo fattore che determina situazioni di esclusione abitativa, ma attualmente, accanto ad essa, si considerano ulteriori variabili, che derivano dai nuovi bisogni abitativi che riguardano la struttura demografica della popolazione, come la

3) *partnership* pubblico-privato non *profit* dei progetti⁶⁶.

In relazione alla prima caratteristica citata, bisogna chiarire, intanto, che mentre prima che fosse introdotto il concetto di *social housing*, il disagio abitativo veniva affrontato dalle politiche quasi esclusivamente attraverso l'offerta di alloggi a canone calmierato, con l'*housing* sociale, invece, ci si orienta anche a migliorare la condizione abitativa di ciascuno, intervenendo sulla dimensione relazionale tra gli individui mediante la sperimentazione di innovative soluzioni dell'abitare, in cui gli inquilini stessi, partecipano attivamente alla formazione di comunità "sostenibili"⁶⁷.

Più nello specifico, gli interventi di *social housing*, possono articolarsi nelle varie forme esposte di seguito: alloggi comprensivi di spazi comuni destinati alla socializzazione; soluzioni alloggiative comprensive di servizi comuni (socio-sanitari, socio-assistenziali, assistenza domiciliare per anziani e disabili, servizi dedicati ai migranti, doposcuola, ecc.); progetti abitativi che presuppongono il diretto coinvolgimento dei residenti nella fase di progettazione e realizzazione (progetti di autocostruzione⁶⁸, di autorecupero⁶⁹, di *cobousing*⁷⁰);

temporaneità del bisogno abitativo, dovuta alla precarizzazione dei rapporti lavorativi; le numerose famiglie monoreddito; l'aumento dei *single*; gli individui con disabilità; ma anche gli studenti fuori sede e l'aumento degli stranieri residenti in Italia.

⁶⁶ L'offerta di alloggi non è esclusiva dello Stato, ma intervengono ulteriori soggetti provenienti dal settore privato, dal Terzo settore e dal mondo delle fondazioni, da qui il conseguente decentramento delle competenze dal Governo centrale a quello locale.

⁶⁷ Il concetto di sostenibilità, non si riferisce, infatti, alla sola dimensione economica, ma contempla anche gli aspetti sociali, culturali ed ambientali. V. C. LODI RIZZINI, *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, op. cit. p. 11.

⁶⁸ È un processo edilizio che consente a qualsiasi cittadino, di costruire la propria casa insieme ad altri individui che condividono lo stesso obiettivo e lo stesso progetto. "Fare" autocostruzione significa, in particolare, essere compartecipi di un processo di produzione di un *habitat* condiviso e partecipativo, nel quale i futuri proprietari sono direttamente coinvolti nella realizzazione materiale delle proprie future abitazioni, all'interno di un gruppo organizzato, gestito e diretto da professionisti ed esperti in materia. Per maggiori approfondimenti consultare il sito web: <http://www.consorzioabn.it/it/azioni/housing-sociale>.

⁶⁹ È il processo edilizio attraverso il quale i cittadini beneficiari partecipano alla costruzione dell'opera. In particolare, si tratta del recupero di uno o più immobili destinati alla cessione in proprietà, o in locazione, verso i diretti partecipanti al progetto stesso. Per maggiori approfondimenti consultare il sito web: <http://www.consorzioabn.it/it/azioni/housing-sociale>. L'autocostruzione e l'autorecupero sono processi associati perché prevedono la costituzione in cooperativa edilizia dei diretti beneficiari e, soprattutto, perché richiedono ai partecipanti al progetto una buona capacità di lavoro in gruppo e di fiducia nel prossimo. La cooperativa edilizia di cittadini autocostruttori viene poi assistita ed accompagnata lungo tutto il processo da un ente gestore che, apportando il necessario bagaglio esperienziale sia sul piano tecnico che sociale ed amministrativo, garantisce che il progetto resti fedele ai costi preventivati e ai tempi di realizzazione programmati.

⁷⁰ Il termine *cobousing* è utilizzato per definire degli insediamenti abitativi composti da alloggi privati corredati da ampi spazi comuni (coperti e scoperti) destinati all'uso comune e

progetti abitativi che mirano ad accogliere categorie di utenti non completamente autosufficienti o con necessità di assistenza grazie a particolari servizi disponibili (badante unica, assistenza per tossicodipendenze, ecc.); passaggio dall'amministratore condominiale al gestore sociale⁷¹.

Relativamente al quadro normativo che si è sviluppato in Italia, possiamo fare riferimento al Decreto legge n. 112/2008, convertito poi nella Legge n. 133/2008 (Piano Casa nazionale, art. 11), al Decreto ministeriale del 22 aprile 2008 (che introduce la definizione di "alloggio sociale") ed, infine, al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 luglio 2009, denominato anche "Piano nazionale di edilizia abitativa".

In particolare, la principale innovazione in materia di *social housing* nell'ultimo decennio è costituita dalla promozione di fondi immobiliari locali ad opera del Piano Casa nazionale (art. 11, L. 133/2008), che ha convertito con modificazioni il Decreto-legge n. 112/2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"⁷².

Il Piano citato è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per le categorie di seguito elencate (art. 11 comma 2):

- a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- b) giovani coppie a basso reddito;
- c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- d) studenti fuori sede;
- e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;

alla condivisione tra i *cobousers*. Tra i servizi collettivi vi possono essere ampie cucine, lavanderie, spazi per gli ospiti, laboratori per il fai da te, spazi gioco per i bambini, palestra, piscina, *internet café*, biblioteca e altro. Il *cobousing* si sta affermando come strategia di sostenibilità: se da un lato, infatti, la progettazione partecipata e la condivisione di spazi, attrezzature e risorse agevola la socializzazione e la mutualità tra gli individui, dall'altro questa pratica, unitamente ad altri approcci quali ad esempio la costituzione di gruppi d'acquisto solidale e il *car sharing*, favoriscono il risparmio energetico e diminuiscono l'impatto ambientale della comunità.

⁷¹ Il gestore sociale è una figura introdotta nei progetti di *housing* sociale alla quale competono, oltre alle tradizionali attività di gestione amministrativa e finanziaria dell'immobile, la promozione di attività di partecipazione e responsabilizzazione degli inquilini e funzioni di mediazione sociale e culturale finalizzate a prevenire conflitti e tensioni, all'interno della comunità insediata. Nello specifico, rientrano nelle sue competenze attività quali: inserimento abitativo; educazione alla condivisione degli spazi e alla cogestione dei servizi; inclusione sociale degli utenti nel tessuto sociale circostante; prevenzione del degrado abitativo attraverso interventi educativi rivolti alla persona e al presidio costante dell'immobile stesso. V. C. LODI RIZZINI, *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, op. cit., p. 11.

⁷² V. <http://www.camera.it/parlam/leggi/081331.htm>.

f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9;

g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

In effetti, tale Piano prevede la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente ed è articolato sulla base di criteri oggettivi che tengono conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali, attraverso le seguenti cinque modalità di intervento, descritte nel comma 3⁷³:

«a) costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale;

b) incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo, con le modalità previste dall'art.13;

c) promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della Parte II, Titolo III, Capo III del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

d) agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;

e) realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale»⁷⁴.

Inoltre, in tale ambito, va citato il comma 13 dell'art.11 che afferma quanto segue: «Ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regio-

⁷³ Per maggiori approfondimenti consultare il sito web: <http://www.camera.it/parlam/leggi/081331.htm>.

⁷⁴ V. <http://www.camera.it/parlam/leggi/081331.htm>.

ne»⁷⁵. A tale riguardo, è il caso di specificare che, in effetti, il comma 13, che prevede per i cittadini stranieri un ulteriore requisito di residenza storica decennale sul territorio nazionale, ovvero quinquennale, nella Regione per accedere al Fondo nazionale, costituisce una misura discriminatoria e fuori dalla logica stessa dell'intervento assistenziale, che dovrebbe, invece, agevolare il processo di integrazione sociale tra tutti gli individui secondo il principio di non discriminazione⁷⁶.

Particolarmente rilevante, ai fini del presente studio, è inoltre il Decreto legge del 22 aprile 2008⁷⁷ che introduce, la definizione di alloggio sociale «ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea». In particolare l'art.1 afferma che:

«2. È definito “alloggio sociale” l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie. 3. Rientrano nella definizione di cui al comma 2 gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico – destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà. 4. Il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari. 5. L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce *standard* urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali»⁷⁸. La normativa attribuisce la competenza della materia alle Regioni, che, «in concertazione

⁷⁵ In particolare, il comma 13 dell'art. 11 della Legge n.133/2008, prevede una discriminazione “diretta” verso i cittadini stranieri. Tale discriminazione “diretta” che introduce un requisito di anzianità di residenza che è richiesta ai soli stranieri extracomunitari, appare in contrasto con il principio di trattamento in materia di accesso all'alloggio previsto dalle richiamate norme internazionali ed europee e con i principi di eguaglianza e ragionevolezza richiamati anche dalla giurisprudenza costituzionale.

⁷⁶ Sull'argomento vedere P. BONETTI, *Il diritto all'abitazione*, op. cit., p. 579.

⁷⁷ Documento disponibile sul sito web: http://www.amministrazionicomunali.it/docs/pdf/DM_3904_2008.pdf.

⁷⁸ Documento disponibile al sito web: http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=04915.

con le Anci regionali, definiscono i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale» e detta, inoltre, alcune caratteristiche necessarie per garantire la qualità dell'alloggio, stabilendo che esso «deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive [...], costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative»⁷⁹.

Mediante il DPCM del 16 luglio 2009, «Piano nazionale di edilizia abitativa»⁸⁰ sono state definite poi, nuove forme di partecipazione tra settori pubblici e privati in materia di *social housing*⁸¹, attraverso la funzione di Cassa depositi e prestiti⁸² (Cdp) Investimenti Sgr⁸³, con la costituzione del Fondo investimenti per l'abitare (FIA)⁸⁴. Il sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari (SIFI), costituito grazie al suddetto Piano nazionale di edilizia abitativa, (D.p.c.m. del 16 luglio 2009), mira ad incrementare la dotazione di alloggi sociali sul territorio nazionale, attraverso la mobilitazione di capitali privati e pubblici «prevedendo: una dimensione obiettivo pari a 3 miliardi di euro, ammontare minimo del Fondo di 1 miliardo di euro e durata minima di 25 anni; un rendimento obiettivo in linea con quello di strumenti finanziari

⁷⁹ Cfr. C. LODI RIZZINI, *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, in F. Maino e M. Ferrara (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi. http://secondowelfare.it/edt/file/1R2W_CAP8_LODI_RIZZINI_Social_housing_e_nuovi_bisogni_abitativi.pdf, p.12.

⁸⁰ Introdotta dall'art. 11 del Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 2008 - Suppl. Ordinario n.152/L.

⁸¹ Cfr. Rapporto Cecodhas Housing Europe, op. cit., p. 91.

⁸² La Cdp, è una società per azioni a controllo pubblico: lo Stato detiene il 70% del capitale, il restante 30% è posseduto da un nutrito gruppo di Fondazioni di origine bancaria.

⁸³ Società di gestione del risparmio costituita il 24 febbraio 2009 per iniziativa di Cassa depositi e prestiti Spa, unitamente ad ACRI -Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa e ad ABI - Associazione Bancaria Italiana.

Il capitale di CDPI Sgr è detenuto per il 70% dalla Cassa depositi e prestiti e per il 15% ciascuna dall'ACRI e dall'ABI.

CDPI Sgr gestisce: il «Fondo Investimenti per l'Abitare» (FIA). Si tratta di un fondo immobiliare riservato ad investitori qualificati operante nel settore dell'edilizia privata sociale (*social housing*); ed il Fondo Investimenti per le Valorizzazioni (FIV) è un fondo immobiliare multicomparto riservato a investitori qualificati, articolato nel Comparto FIV Plus e nel Comparto FIV Extra, che opera per stimolare e ottimizzare i processi di dismissione di patrimoni immobiliari da parte di enti pubblici e società da questi ultimi controllate, anche indirettamente. Per maggiori approfondimenti consultare il sito web: <http://www.cdpisgr.it/chi-siamo/la-societa/la-societa.html>.

⁸⁴ Il (FIA) è un fondo immobiliare riservato ad investitori qualificati operante nel settore dell'edilizia privata sociale (*social housing*) con la finalità di incrementare sul territorio italiano l'offerta di alloggi sociali per la locazione a canone calmierato e la vendita a prezzi convenzionati, a supporto ed integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli enti locali.

comparabili presenti sul mercato e sostenibilità economica dei progetti; criteri di partecipazione dei fondi nazionali agli investimenti locali mediante acquisizione di partecipazioni di minoranza fino a un massimo del 40 per cento»⁸⁵.

In particolare, tale Piano ha previsto l'integrazione delle politiche pubbliche locali attraverso un programma coordinato con le Regioni che, di comune accordo con gli enti locali interessati, hanno il ruolo di proporre al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un programma coordinato al fine di incrementare il patrimonio di edilizia residenziale sociale, in risposta alle diverse tipologie di fabbisogno abitativo⁸⁶.

Anche se attualmente è stato istituito un numero ancora esiguo di fondi di questo genere, va pur detto che le modalità di finanziamento introdotte dal suddetto provvedimento normativo, che prevedono nuove modalità di partecipazione tra l'ambito pubblico e privato, rappresentano, a livello nazionale, una reale svolta per il settore del *social housing*.

Dalla descrizione delle fonti che inquadrano l'*housing* sociale nel nostro ordinamento⁸⁷ effettuata nel corso del presente paragrafo, si evince che, in effetti, la normativa prevede la delega delle competenze in materia di *social housing* dal livello centrale a quello locale, laddove, gli enti locali in quanto soggetti più vicini ai cittadini, risultano per questo, essere le istituzioni maggiormente idonee alla gestione di tali politiche attive.

Riguardo alle modalità di finanziamento previste per l'*housing* sociale, va specificato che, in Europa, i finanziamenti avvengono attraverso la combinazione di diversi strumenti che variano a seconda del territorio in cui si interviene mediante prestiti bancari o prestiti/sussidi pubblici. Il sostegno pubblico si articola in sovvenzioni dirette o prestiti da parte di istituti di credito pubblici specializzati, e, nel caso di prestiti erogati da parte di istituti di credito privati, lo Stato può fungere da garante o finanziare il pagamento dei relativi interessi. In linea generale i progetti di *social housing* possono essere finanziati esclusivamente dallo Stato, dalle Regioni, dai Comuni o anche da più soggetti contemporaneamente. In Paesi come la Svezia o i Paesi Bassi, non è previsto alcun sistema di finanziamento pubblico, mentre ad esempio, in altri Paesi come la Bulgaria, la Lettonia, la Lituania e la Romania, quello pubblico è, invece, l'unico tipo di finanziamento possibile in tale campo⁸⁸. In altri Paesi, come l'Austria, il Lussemburgo e l'Italia, le pubbliche istituzioni possono finanziare il *social housing* anche indirettamente attraverso la concessione di

⁸⁵ Cfr. C. LODI RIZZINI, *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, op.cit, p. 12.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Il Decreto-legge n. 112/2008, convertito poi nella Legge n. 133/2008 (art. 11. Piano casa nazionale); il Decreto ministeriale del 22 aprile 2008 (che definisce l'alloggio sociale) ed il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 luglio 2009, denominato anche "Piano nazionale di edilizia abitativa", che definisce nuove forme di partecipazione tra settori pubblici e privati in materia di *social housing*.

⁸⁸ Cfr. C. LODI RIZZINI, *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, op. cit, p. 14.

terreni a prezzi scontati, o mediante agevolazioni fiscali che riducono i costi di edificazione per i costruttori privati.

Attualmente, per realizzare progetti in campo di *social housing* è possibile rivolgersi anche al mercato finanziario privato, purché sussista una forma di intermediazione tra i fornitori e il mercato stesso (ad esempio una struttura di collegamento supervisionata da autorità pubbliche), che possa supportare e garantire gli investimenti nel *social housing*.

In Italia i progetti di *social housing* sono attivati principalmente grazie alle seguenti procedure:

- accordi tra Comuni e investitori istituzionali per il recupero del patrimonio immobiliare già esistente o la realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, anche attraverso la disponibilità di aree *standard* da destinare a servizi per la collettività. In questo caso i Comuni mettono a disposizione l'area, i soggetti istituzionali costruiscono gli immobili, che dovranno essere assegnati in locazione a canone calmierato; il Terzo settore, infine, in accordo con le amministrazioni comunali, ha il compito di gestire il patrimonio immobiliare così realizzato, fornendo altresì azioni di accompagnamento sociale (anche in termini di integrazione sociale e di affiancamento all'utenza);
- accordi tra Comuni e settore delle costruzioni finalizzati a realizzare nuovi insediamenti abitativi, all'interno dei quali si dovrà stabilire una percentuale da destinare all'edilizia pubblica per le fasce deboli della popolazione⁸⁹.

6. Buone pratiche in materia di *housing sociale*

Seppure ancora scarsamente sviluppato, quello dell'*housing sociale* resta, in Italia, uno strumento fondamentale per conseguire l'obiettivo della salvaguardia, della coesione sociale e della soluzione delle problematiche abitative dei migranti e delle famiglie svantaggiate, che non hanno la possibilità di accedere all'abitazione alle condizioni stabilite dal cosiddetto "libero mercato".

Da un recente rapporto di ricerca emerge che il settore risulta essere contraddistinto da un forte dinamismo a livello locale, pur in assenza di politiche nazionali efficaci in materia⁹⁰. Quindi, l'*housing sociale* in Italia viene definito un settore "a più velocità", con un livello territoriale caratterizzato da una forte vitalità ed un livello centrale, in netto ritardo. Un dato particolarmente interessante e degno di nota è quello relativo alla distribuzione territoriale delle buone pratiche in materia di *housing*. In linea generale, si registra che la maggior parte di tali iniziative è concentrata principalmente nelle regioni Centro-

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Cfr. I. PONZO, *Il disagio abitativo degli immigrati: le risposte dell'housing sociale*, in Rapporto di ricerca Fieri, op. cit., scaricabile sul sito web: www.fieri.it.

Nord⁹¹, contraddistinte da una maggiore presenza di residenti stranieri e da un più intenso attivismo da parte delle amministrazioni locali e del “privato sociale” nelle politiche di integrazione. Mentre invece, nel Sud Italia, le iniziative di *housing* registrate sono meno numerose e si limitano, in genere, a strutture di prima accoglienza per i migranti.

Tale situazione risulta, in sintesi, poco favorevole alla realizzazione di esperienze di *housing* sociale che mirano non solo dalla fornitura di un alloggio qualsiasi, ma di un alloggio che sia “adeguato” e cioè comprensivo dei servizi e di quant’altro sia funzionale all’integrazione sociale e culturale delle categorie svantaggiate e soprattutto dei migranti. Veniamo ora ad analizzare talune esperienze di *housing* sociale recentemente realizzate in alcune città italiane, che presentano caratteristiche positive da punti di vista come quello della sostenibilità economica e dell’inclusione sociale, e che, per questo, sono certamente da considerare come “buone pratiche” nel settore del *social housing*⁹².

6.1 Esperienze di buone pratiche nell’*housing* sociale: diversità dei contesti territoriali di riferimento

➤ I casi-studio proposti di seguito afferiscono ai seguenti territori: **Milano; Padova; Foggia; Napoli.**

➤ A causa delle sostanziali differenze che caratterizzano tali località, è sembrato opportuno inserire, in alcuni casi-studio, una premessa descrittiva dei vari contesti territoriali di riferimento.

➤ In particolare, nei casi di Milano e Padova si riscontrano progetti a lungo termine, in corso ed in via di sviluppo. Essi rappresentano modelli di buone prassi in materia di *housing* sociale.

➤ Le iniziative progettuali attivate a Foggia e Napoli, a differenza di quelle sviluppatesi al Nord, non risultano stabili (fatto salvo per il micro credito finalizzato all’*housing* a cura della cooperativa sociale Dedalus, di cui si tratterà nel caso di Napoli). Tali iniziative sono, infatti, principalmente a carattere temporaneo e, sebbene si riscontrino ugualmente gli effetti positivi derivanti delle azioni effettuate, essi non sono stati sufficientemente efficaci nel risolvere il problema dell’alloggio per i migranti presenti nei territori di riferimento. Nei casi studio del Sud si può, infatti, parlare di *social housing* “leg-

⁹¹ Il numero più elevato di progetti si registra in Emilia Romagna (19% dei progetti) e Toscana (18%), seguite dalla Lombardia (14%) e dal Veneto (14%).

⁹² Per buona pratica si intende “quella modalità di lavoro, sperimentata nell’attuazione di un programma operativo che ha agevolato il raggiungimento dell’obiettivo sotteso a un risultato e/o a un processo previsto”. FONTE: Fondo sociale europeo.

gero”⁹³, che consiste in attività di accompagnamento all’abitare, come i servizi di intermediazione immobiliare o i servizi di mediazione sociale e prevenzione dei conflitti, erogati da alcune cooperative.

➤ **Milano**⁹⁴

Il progetto “STADERA”

Il progetto Stadera⁹⁵ di Milano, avviato nel 2002 e presentato dalla Cooperativa “La Famiglia” (Consorzio cooperative lavoratori promosso da Acli e Cisl) è connesso all’iniziativa n° 3 del Programma di riqualificazione urbana (P.R.U.). In particolare, tale progetto nasce in relazione ad un preciso *input* della Regione Lombardia affinché nell’ambito del P.R.U. vi fosse il concorso di soggetti privati che, oltre all’intervento urbanistico - edilizio, intraprendessero anche una progettazione di tipo sociale nel contesto di un più ampio programma di recupero urbano volto a riqualificare una zona degradata della periferia milanese.

L’obiettivo principale del P.R.U. è, infatti, quello di promuovere la “qualità urbana”, intesa come realizzazione di diversi interventi volti a favorire la riqualificazione delle aree e degli edifici relativi al quartiere residenziale Stadera, allo scopo di migliorare il contesto urbano, sociale ed ambientale.

In particolare, il Programma di recupero urbano “Stadera”, proposto dall’Azienda lombarda di edilizia residenziale, ALER⁹⁶ di Milano, all’Amministrazione comunale, comprende, oltre al quartiere formato da trentadue edifici, la rete stradale ed alcune aree contigue di proprietà sia comunale (area del mercato in parte in zona B1/SC e in parte in zona B1/R), che privata

⁹³ Cfr. I. PONZO, *Il disagio abitativo degli immigrati: le risposte dell’housing sociale*, in Rapporto di ricerca Fieri, op. cit., scaricabile sul sito web: www.fieri.it.

⁹⁴ Il materiale relativo ai casi-studio di Milano è stato fornito dall’ACLI di Milano (<http://www.aclimilano.it/>), partner del Progetto FEI – Azione 10- Scambio di esperienze e buone pratiche 2007 - 2013 - Annualità 2013, da titolo “*Partecipare per integrarsi. Buone pratiche transnazionali per azioni locali*”. Un ringraziamento a Francesca Comparotto per le informazioni fornite.

⁹⁵ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: <http://www.cclcerchicasa.it/tag/stadera/>.

⁹⁶ L’Aler, ovvero Azienda Lombarda Edilizia Residenziale, di Milano ha assunto tale denominazione in attuazione della Legge della Regione Lombardia n. 13 del 1996 che ha trasformato in azienda vera e propria gli Istituti Autonomi Case Popolari.

A Milano questo Istituto era stato costituito il 12 agosto 1908.

In questi cento anni e più di attività costruttiva, l’Istituto ha realizzato un patrimonio abitativo pubblico che non ha pari in altre aziende europee del settore: circa 72.000 sono gli alloggi tuttora di proprietà e altrettanti alienati nel periodo.

(area di proprietà della Società Pasfin s.r.l. in zona B1/VC, attualmente utilizzata come deposito di autobus delle linee di trasporto extraurbano). L'area di riferimento è inserita in un ambito già urbanizzato e a carattere prevalentemente residenziale ed ha una superficie complessiva di mq. 62.000 circa.

In relazione alla complessità della proposta progettuale, che si articola in quindici iniziative, si elencano di seguito gli obiettivi generali⁹⁷:

1. il completamento della riqualificazione ambientale già avviata del quartiere Stadera, l'inserimento di attività e funzioni compatibili con la residenza sperimentando anche l'apporto di operatori privati nella gestione del patrimonio;
2. il completamento e il riequilibrio dell'assetto planivolumetrico delle proprietà contigue sia pubbliche che private e la riprogettazione coordinata delle funzioni pubbliche non residenziali (la ricollocazione del mercato pubblico, dell'ex mulino per funzioni culturali, del verde e delle strade);
3. la creazione di un' "isola ambientale" a circolazione prevalentemente pedonale e ciclabile, parcheggio delle auto in sottosuolo, lastricatura e arredo a verde delle strade di quartiere secondo modelli coerenti con lo stile d'epoca;
4. la costruzione di un tavolo di concertazione che impegni una pluralità di soggetti pubblici e privati attorno agli obiettivi del progetto per individuare interessi comuni, sinergie operative e strategie di attivazione e diversificazione degli investitori⁹⁸.

Di seguito sono riportate sinteticamente le principali fasi dell'*iter* amministrativo già effettuate e le iniziative che compongono la complessiva riqualificazione del quartiere oggetto del Programma di Recupero Urbano.

Con deliberazione n. 320 del 10.2.1999, la Giunta Comunale ha accolto la proposta di programma di recupero urbano (P.R.U. ai sensi dell'art. 11 del Decreto legge n. 398 del 5.10.1993, convertito con legge n. 493 del 4.12.1993), per la riqualificazione del quartiere denominato "Stadera", da finanziare con contributi regionali nell'ambito del programma di edilizia residenziale pubblica di cui alle deliberazioni del Consiglio regionale n. 6/853 in data 22.4.1998 e della Giunta regionale n. 6/37692 in data 24.7.1998 e da approvare mediante procedura di Accordo di programma, ai sensi dell'art. 34 del Decreto legislativo n. 267 del 18.8.2000. La proposta del P.R.U. si articola in 15 iniziative, riguardanti principalmente le aree interne al quartiere e, ad integrazione del processo di risanamento edilizio e funzionale dello stesso, aree contigue sia di proprietà privata che di proprietà pubblica. Con deliberazione n. 6/47140 del 17.12.1999, la Giunta regionale della Lombardia ha approvato la graduatoria

⁹⁷ Per ulteriori approfondimenti consultare il documento disponibile sul sito web: [http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/documenti.nsf/b8c5b1ce6f43ba3e012567db0040fa9c/b40ac84df3b66b99c1256dc90043cccb/\\$FILE/Relazione%20di%20variante%20Pru%20Stadera.pdf](http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/documenti.nsf/b8c5b1ce6f43ba3e012567db0040fa9c/b40ac84df3b66b99c1256dc90043cccb/$FILE/Relazione%20di%20variante%20Pru%20Stadera.pdf).

⁹⁸ *Ibidem*.

complessiva relativa alle proposte di P.R.U. presentate dai Comuni del territorio regionale, assegnando all'A.L.E.R di Milano un contributo per l'attuazione del P.R.U. "Stadera", subordinando, tuttavia, la promozione della procedura di Accordo di Programma alla individuazione di operatori privati partecipanti con proprie risorse alla attuazione del programma o, in alternativa, al reperimento a bilancio di risorse di autofinanziamento da parte dei soggetti pubblici interessati. La Giunta regionale, con propria deliberazione del 28.6.2002 n. 7/9546, ha promosso la procedura di accordo di programma per l'approvazione del Piano di recupero urbano Stadera.

L'Azienda lombarda di edilizia residenziale (ALER) di Milano ha concesso in comodato venticinquennale due palazzine a due cooperative "La Famiglia" e "Dar" che, compiuti i lavori di ristrutturazione delle stesse⁹⁹, gestiranno gli immobili per tutta la durata del comodato.

Il Consorzio cooperative lavoratori (CCL)¹⁰⁰, nel quartiere Stadera e più precisamente nel complesso residenziale ALER di via Montegani denominato "Le 4 corti", ha portato avanti, un progetto articolato ed integrato, nel quale la Cooperativa La Famiglia grazie alla convenzione stipulata con la Regione Lombardia e ALER Milano, ha ristrutturato un'intera palazzina di quarantanove alloggi, concessa da ALER stessa in comodato gratuito per venticinque anni. Il progetto di ristrutturazione è stato realizzato grazie ad un contributo a fondo perduto della Fondazione Cariplo pari a circa 400.000 euro che è servito a trasformare alloggi sotto soglia dimensionale in bilocali e trilocali.

I residenti che alloggiano in tali strutture appartengono a diverse nazionalità e vi sono anche giovani ricercatori, giovani coppie, pensionati e *single*. Un dato particolarmente interessante è attribuibile al fatto che la cooperativa ha riservato tre alloggi ad ulteriori comunità ed associazioni¹⁰¹ al fine di permettere un reinserimento abitativo per le persone disagiate. Tra le attività di integrazione che ad oggi si svolgono nelle suddette strutture, sono degni di nota i pranzi comuni di quartiere e le feste tematiche, ma anche i corsi di burattini

⁹⁹ I lavori di ristrutturazione sono stati svolti mediante fondi erogati dalla Fondazione Cariplo, che concede contributi a fondo perduto alle organizzazioni del Terzo Settore per la realizzazione di progetti di utilità sociale. La Fondazione Cariplo opera in quattro aree: Ambiente, Arte e Cultura, Ricerca Scientifica, Servizi alla Persona. I contributi sono assegnati principalmente attraverso vari strumenti erogativi: bandi, erogazioni emblematiche, territoriali, istituzionali e patrocinii.

¹⁰⁰ CCL è promosso dalle ACLI e dalla CISL milanesi e associato a Federabitazione Conf-cooperative e lavora per soddisfare bisogni dei soci attraverso trenta cooperative di abitazione sul territorio di Milano e provincia. Il Consorzio valuta tutti i requisiti delle cooperative aderenti e assicura il rispetto degli standard di comportamento ed esercita una supervisione costante sulla loro amministrazione. Inoltre offre loro assistenza tecnica, giuridica, amministrativa e consulenza sui temi dell'abitare, per garantire ai soci un servizio sicuro e affidabile in ogni fase dell'esperienza di ricerca di una casa in cooperativa.

¹⁰¹ In particolare alla Comunità Nuova, associazione non profit che opera nel campo del disagio e della promozione delle risorse dei più giovani, alla Croce Rossa ed alla Parrocchia.

per i bambini e i laboratori sociali che propongono corsi di sartoria e cucito, tra tradizione e innovazione.

Il progetto “ZOIA L’ABITARE POPOLARE A MILANO”

Nel 2008, il Comune di Milano ha messo a bando otto aree di sua proprietà per favorire la progettazione di alloggi di *social housing*. Le aree messe in gara sono state concesse in diritto di superficie novantennale al fine di realizzare strutture di edilizia residenziale a canone di locazione moderato¹⁰², con prezzo di cessione convenzionato.

In particolare, il bando relativo alla concessione delle otto aree è stato riservato agli operatori del settore, come cooperative e imprese con relativi *team* interni di progettisti o tecnici.

Gli elementi principali per la valutazione dei progetti sono stati: la sostenibilità (economica, ambientale, sociale e culturale), la qualità progettuale, architettonica e ambientale e la costituzione del mix abitativo e sociale volto ad evitare la “ghettizzazione” delle diverse categorie di beneficiari. Ma il bando presentava un’ulteriore condizione: un’alta percentuale di alloggi in affitto a canone sociale e convenzionato rispetto al numero degli alloggi in cessione. La costruzione degli alloggi è stata favorita dal basso costo delle aree messe a disposizione dalla Pubblica amministrazione pari ad un solo euro, per il diritto di superficie delle stesse.

Motivo di aumento del punteggio attribuito ai progetti è stata la presenza di un progetto preliminare di accompagnamento sociale e di un altro progetto dedicato agli abitanti del quartiere da realizzare sul 5% della Superficie lorda di pavimento (SLP) totale. In particolare, il progetto dedicato agli abitanti del quartiere, ha determinato la nascita delle Officine Creative, uno spazio dedi-

¹⁰² L’edilizia convenzionata in locazione a canone “moderato” prevede interventi promossi e attuati da soggetti pubblici o privati per favorire l’accesso alla casa a persone meritevoli del sostegno pubblico, in particolare ai cittadini che non sono in grado di sostenere i canoni di libero mercato, ovvero che hanno esigenze abitative di tipo temporaneo collegate a particolari condizioni di lavoro o studio. Di seguito le categorie degli assegnatari: famiglie numerose (minimo 5 componenti); famiglie con portatori di handicap, invalidità e/o con personale di assistenza; giovani coppie e nuclei di nuova formazione; genitori singoli con figli minori; lavoratori temporanei – studenti lavoratori; forze dell’ordine e similari. Gli interventi di *housing* sociale a Milano contemplano, al loro interno, un mix di soluzioni abitative e di canoni volti ad evitare la “ghettizzazione” delle diverse categorie di beneficiari. V. <http://www.cdpsigr.it/includes/pdf/regioni/milano.pdf>.

cato ad attività multiculturali che spaziano dall'arte al cinema e dalla letteratura alla moda¹⁰³.

Ne è risultato un complesso di spazi attrezzati ed edifici dedicati al *social housing* che consta di una serie di elementi: alloggi dati in proprietà a prezzo convenzionato, alloggi in affitto a canone convenzionato, luoghi di incontro e spazi di lavoro, servizi all'abitare¹⁰⁴ e incubatori di impresa per giovani, artigiani e creativi.

In sostanza, le cooperative hanno realizzato tre edifici lungo la via Fratelli Zoia, per un totale di novanta alloggi: due blocchi destinati alla proprietà (46 appartamenti) e uno all'affitto (44 appartamenti a canone moderato).

L'iniziativa di *social housing* offre soluzioni abitative ad un'utenza differenziata: single, giovani coppie, studenti lavoratori, famiglie, anziani, classe media e fasce deboli della popolazione che non hanno accesso alla casa sul libero mercato.

Inoltre, nella zona riservata all'affitto è stato ricavato uno spazio dedicato alle *start up* professionali¹⁰⁵. Tale spazio, di circa 200 mq, è stato messo a concorso a costo moderato, e destinato all'installazione di laboratori per giovani creativi e artigiani promotori di attività dalle ricadute socialmente positive sul quartiere. A tutto ciò si affiancheranno attività sociali curate da Noicoop, giovane cooperativa sociale del Consorzio Cooperative Lavoratori (CCL), nata per ascoltare i bisogni agli inquilini, per rispondere ai problemi tecnici ed offrire consulenze legali ai soci delle cooperative di abitanti.

Attualmente alla realizzazione del progetto Zoia stanno ancora lavorando le cooperative "Edificatrice Ferruccio Degradi" e "Solidarnosc" (Consorzio Cooperative Lavoratori), vincitrici del bando.

Il contesto in cui si inserisce il progetto Zoia è caratterizzato dalla presenza di grandi ambiti urbani che si sono sviluppati dalla fine degli anni Sessanta (Ospedale San Carlo, ITIS Sraffa, i quartieri residenziali di edilizia popolare Harar, Quarto Cagnino e Fleming, il Centro Sportivo Kennedy). Il progetto descritto appare come particolarmente innovativo poiché il lotto abitativo è stato pensato ed ideato come un'area permeabile e attraversabile, in cui convivano spazi privati e pubblici e dove sono state insediate e progettate funzioni di servizi come la piazza del mercato, il parcheggio e le zone dedicate all'arte e all'artigianato in cui sono previsti spazi dedicati al design, alla lettura, alla musica, all'orto sociale, alla moda, al cibo ed uno spazio brico dedicato al fai da te, che sono destinati sia agli stessi residenti, che ad altri utenti. Le cooperative

¹⁰³ Officine Creative Ansaldo (OCA) è un nuovo spazio realizzato a Milano, per lo svolgimento di attività multiculturali (teatro, musica, design, arti visive, moda, poesia, artigianato, cinema, letteratura), comprensivo di servizi per le imprese culturali e laboratori artigianali.

¹⁰⁴ Amministrazione condominiale.

¹⁰⁵ Con il termine *startup* si identifica la fase iniziale per l'avvio di una nuova impresa, cioè quel periodo nel quale un'organizzazione cerca di rendere redditizia un'idea attraverso processi ripetibili e scalabili.

hanno svolto un ruolo fondamentale all'interno del progetto. Infatti, oltre ad aver contribuito alla realizzazione degli edifici da dare in proprietà e in affitto, hanno elaborato un piano di accompagnamento sociale che, attualmente le vede direttamente impegnate nella gestione delle appena citate attività culturali, artigianali e creative.

La cooperativa Noicoop ha, inoltre, in programma di lavorare in rete con le sue associazioni di riferimento Acli e Cisl, attivando servizi ad *hoc* mirati a rispondere ai bisogni effettivi degli abitanti.

Un'ulteriore iniziativa nata contemporaneamente con il progetto ZOIA¹⁰⁶ descritto, è l'attivazione di un blog dedicato alla cronaca del progetto stesso. In particolare, il blog seguendo e documentando in tempo reale l'attività delle cooperative, la direzione dei lavori da parte degli architetti, l'attività dell'impresa costruttrice ed il coinvolgimento e la partecipazione dei soci, è utile a sensibilizzare ed a diffondere la progettualità di tale iniziativa di *social housing*, che è tuttora in via di sviluppo.

➤ **Foggia**¹⁰⁷

Premesse: il contesto territoriale di riferimento

In provincia di Foggia i migranti incontrano diverse difficoltà nel trovare un alloggio. L'assenza di adeguate politiche di *housing* sociale ha contribuito ad aggravare la situazione ed ha favorito, inoltre, l'instaurarsi di comportamenti discriminatori nei confronti dei migranti che sono in cerca di una casa.

Per tracciare un'idea generale sulle condizioni abitative in tale contesto, è opportuno tener conto della presenza di due scenari ben distinti che caratterizzano il territorio di riferimento, composto da zone urbane e zone di campagna.

In linea generale, nelle zone urbane, le persone immigrate tendono a rivolgersi principalmente al mercato dell'affitto, ma spesso incontrano forti resistenze da parte dei proprietari. Tali resistenze sono per lo più dovute a pregiudizi ed a comportamenti tendenzialmente razzisti, soprattutto nei confronti dei migranti che non possono permettersi di garantire un anticipo economico e/o di poter accedere a forme di credito bancario per l'affitto di un alloggio, che spesso, inoltre, risulta troppo elevato. A causa dei fattori descritti, i mi-

¹⁰⁶ Un ringraziamento a Federica Verona per le informazioni fornite.

¹⁰⁷ Il materiale relativo al caso studio di Foggia è stato fornito dall'ACLI di Foggia (<http://www.patronato.acli.it/sedi.asp?azione=vediSede&idSede=256>), partner del Progetto FEI – Azione 10- Scambio di esperienze e buone pratiche 2007 – 2013 – Annualità 2013, da titolo “*Partecipare per integrarsi. Buone pratiche transnazionali per azioni locali*”. Un ringraziamento a Raffaella Russo per le informazioni fornite.

granti riescono solo ad accedere alla locazione di singole stanze, o ad appartamenti situati in palazzi fatiscenti, che spesso condividono con altre famiglie, al fine di concorrere nelle spese.

Ancora più drammatiche appaiono le condizioni di vita dei cittadini stranieri che vivono, invece, in periferia o in campagna. L'area rurale della Capitanata ad esempio, è il territorio pugliese in cui si riscontra la peggiore situazione abitativa¹⁰⁸. Nell'entroterra sono sorti spontaneamente agglomerati di baracche che si sono consolidati nel corso del tempo, fino a diventare veri e propri villaggi, dove le condizioni di vita degli abitanti sono disumane. Si tratta, in effetti, di abitazioni di fortuna difficili da raggiungere, prive dei servizi di base (acqua e corrente), in cui l'acqua potabile arriva attraverso *container* ed i servizi igienici sono quelli chimici. A tutto ciò si aggiunge la massacrante condizione lavorativa in campo agricolo in cui i migranti sono costretti ad operare e che ha dato luogo a diverse inchieste giornalistiche che denunciano le condizioni disumane e degradanti cui sono sottoposti¹⁰⁹. In particolare, tra le varie realtà dell'entroterra che rispecchiano quanto detto, ricordiamo:

il Villaggio Amendola (localizzato tra Foggia e Manfredonia, che ospita bulgari e rumeni); il Villaggio Cicerone (localizzato tra Manfredonia e San Marco in Lamis che tendenzialmente ospita africani francofoni dal Mali, Senegal, Costa d'Avorio); il Borgo Palimori (situato tra Lucera e San Severo che ospita rumeni e bulgari), ed ancora: Borgo Cervaro; Borgo Incoronata; Borgo Libertà; Borgo Tressanti, Borgo Rignano Scalo¹¹⁰. Un'ulteriore area in cui le condizioni di vita dei migranti risultano drammatiche è quella conosciuta come "ex pista di Borgo Mezzanone", un campo allestito abusivamente alle spalle del CARA, il Centro di accoglienza per richiedenti asilo di Borgo Mezzanone, a pochi chilometri da Foggia. Attualmente, su quella che una volta era la pista dell'ex-aeroporto da cui decollavano ed atterravano gli aerei militari e che ospitava il vecchio centro di accoglienza, sono rimasti i container che fanno da casa a più di cinquecento migranti.

Da quanto finora esposto, risulta che, mentre i migranti che vivono in città riscontrano difficoltà nel trovare case in affitto o presso alloggi sociali, per mancanza di informazione ed a causa di costanti atteggiamenti discriminatori, in campagna, i lavoratori agricoli che hanno necessità di alloggiare nelle vicinanze dei campi di lavoro, si accampano in quelle che fino a pochi anni fa erano baraccopoli, e che, attualmente, costituiscono dei veri e propri villaggi.

¹⁰⁸ Dossier *Sotto la Soglia – Indagine conoscitiva sul disagio abitativo degli immigrati nell'Italia Meridionale*, a cura di Alisei Cooperativa Sociale, Cidis Onlus, Cipac, Cles s.r.l., PromIdea società cooperativa, Solco s.r.l. <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2008/novembre/rapp-alisei-abitazione.pdf>.

¹⁰⁹ Per maggiori approfondimenti: <http://frontierenews.it/2011/09/la-vita-nel-ghetto-dellafrica-pugliese/>.

¹¹⁰ Tra i villaggi descritti il più noto, poiché portato alla luce dalle suddette inchieste, è il Borgo di Rignano Scalo, comunemente conosciuto come "Ghetto". Per maggiori approfondimenti: <http://www.emergency.it/italia/il-ghetto-di-rignano-scalo.html>.

La Regione Puglia ha approvato nuove norme in materia. Fra queste la legge regionale del 4 dicembre 2009 n. 32, *Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia*¹¹¹, che dedica l'art. 17 alle politiche abitative. In particolare il comma 2 di tale articolo, afferma che «La Regione, nell'ambito di programmi di riqualificazione urbana, promuove interventi volti a prevenire e rimuovere situazioni di forzata concentrazione insediativa, a realizzare interventi abitativi distribuiti sul territorio e integrati con le reti dei servizi e degli interventi sociali, con particolare riferimento alle aree urbane a maggiore tensione abitativa, e la dotazione di aree attrezzate a servizi per favorire l'aggregazione sociale»¹¹².

Inoltre, la Regione Puglia con deliberazione n. 1233 del 4 agosto 2006, ha approvato il Piano regionale 2006 di interventi in favore degli immigrati¹¹³, che consiste nel finanziamento di progetti sperimentali di prima accoglienza per cittadini stranieri immigrati impiegati come lavoratori agricoli stagionali nelle zone di Foggia, San Severo e Cerignola. In particolare, sono stati attivati nelle suddette zone tre "alberghi diffusi", con un totale all'incirca di duecento posti. In linea generale la Regione Puglia ha investito risorse proprie regionali pari a circa euro 1.540.000,00; per l'avvio dei primi tre centri di accoglienza sociale e abitativa degli immigrati lavoratori stagionali nelle campagne foggiane. La peculiarità della soluzione dell' "albergo diffuso", consiste nel rendere il migrante protagonista diretto del sistema d'accoglienza in quanto egli, attraverso il suo lavoro, non solo sostiene le spese di vitto e alloggio, ma contribuisce a creare un'economia virtuosa, essendo al sicuro dai caporali. L'albergo diffuso offre al migrante che vi alloggia, anche ulteriori servizi, relativi all'assistenza legale, sanitaria, o di trasporto sui luoghi di lavoro o nei centri urbani.

In sostanza, i vari progetti promossi e portati avanti dal Terzo settore a livello locale, tentano di intervenire su fenomeni molto complessi. Dagli sforzi compiuti è possibile riscontrare alcuni risultati positivi, ma è evidente che le problematiche da affrontare e da risolvere, sono tanto importanti da rendere necessari interventi di maggiore organicità, espressione di una più concreta ed efficace azione politica, decisa ad intervenire in modo strutturale.

Per quanto riguarda le zone urbane, pare che il problema principale che si riscontra, sia principalmente di carattere culturale. Come detto, infatti, continuano a persistere atteggiamenti di resistenza e di forte pregiudizio nei confronti dei cittadini migranti presenti sul territorio urbano, e sarebbe quindi

¹¹¹ Per ulteriori informazioni consultare il sito web: http://www.integrazionemigranti.gov.it/Normativa/normativa_regionale/Documents/Legge%20regionale%20puglia%2032%202009.pdf.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Per ulteriori informazioni consultare il sito web: <http://www.statoquotidiano.it/20/01/2011/alberghi-diffusi-anche-san-severo-ospita-gli-immigrati/40518/>.

strettamente necessario lavorare in cooperazione attuando politiche attive ad *hoc* e campagne di sensibilizzazione atte a determinare, in primo luogo, il superamento di tali atteggiamenti. Le difficoltà che si riscontrano nelle aree periferiche e di campagna, sono certamente di più difficile risoluzione. La condizione di povertà e di schiavitù in cui vivono tuttora i migranti, è dovuta alle degradanti condizioni lavorative alle quali sono costretti a sottostare, a causa di un sistema manovrato dalla criminalità organizzata. Del resto, i lavoratori dei campi, non avrebbero modo di andare a vivere in città, poiché non avrebbero mezzi pubblici e/o privati disponibili per raggiungere il luogo di lavoro. Pertanto, il problema abitativo che si riscontra in tali territori, è strettamente interconnesso ad una serie di ulteriori criticità, che ne rendono difficile l'analisi e di conseguenza la risoluzione.

Il progetto “Ho costruito la mia casa”

Il progetto “Ho costruito la mia casa” è stato co-finanziato dal Ministero dell'interno e dall'Unione europea, attraverso il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi 2007-2013 (FEI), Annualità 2011-Azione 4 “Promozione dell'accesso all'alloggio”, ed è iniziato nel settembre 2012, per concludersi nel giugno 2013.

Il consorzio ARANEA¹¹⁴ (capofila del progetto), ha operato in collaborazione con i seguenti partner: Comune di Cerignola, Comune di Foggia, ACLI, Agape società cooperativa sociale, Albero del Pane società cooperativa sociale, Arcobaleno società cooperativa sociale, Elios società cooperativa sociale e con la Fondazione Siniscalco Ceci Emmaus. Alla effettiva realizzazione del progetto hanno, inoltre, contribuito: l'ASL di San Severo, la Provincia di Foggia, il Centro di Accoglienza Art Village, Casa Scalabrini di Manfredonia e l'Istituto ex Opera di Cerignola¹¹⁵. Il progetto è stato attivato nella provincia di Foggia ed, in particolare, le città di riferimento erano Foggia, Cerignola e San Severo. Il *target* del progetto è stato individuato nei cittadini di Paesi terzi aventi un'età compresa tra i 19 e i 65 anni, che fossero dotati di regolare permesso di soggiorno.

Tale progetto è nato dopo un'accurata analisi del territorio ed è stato portato avanti da una rete di associazioni che, già da diversi anni, hanno attiva-

¹¹⁴ Per ulteriori informazioni contattare il sito web: <http://www.consorzioaranea.it/chisiamo/>.

¹¹⁵ Tra le realtà associative che successivamente hanno aderito e supportato il progetto ricordiamo ancora: Anolf, la Cooperativa La Senegalese, Libera – Associazioni, Nomi e Numeri contro le mafie, il tavolo della Prefettura istituito sulla situazione ex Pista, l' Arci Provinciale, la Cooperativa Iris, l' Associazione Sunugal, l' Associazione Allitthiad, l' Associazione Emmaus, Ce.se.vo.ca , Smile Puglia, Euromediterranea, Frontiere Tv, Centro Interculturale Baobab, Team Casa Immobiliare, Più Case.it , Di Biase Immobiliare, Vigiano Immobiliare, Centro Casa, Granato, Tratta Casa Studio Immobiliare.

mente operato contro i fenomeni di esclusione sociale ed a favore dell'integrazione abitativa dei migranti.

L'obiettivo principale del progetto è stato quello di favorire l'accesso all'alloggio attraverso il rafforzamento dei servizi di orientamento all'integrazione e attraverso la sperimentazione di nuove forme di alloggio sociale. Il progetto si è articolato nelle tre seguenti attività principali: 1) orientamento, informazione e accesso all'alloggio; 2) attività di rete e animazione del territorio; 3) implementazione di spazi abitativi e reti di alloggi sociali.

1. Per quanto concerne la fase di "Orientamento, informazione e accesso all'alloggio", sono stati attivati sportelli mobili e fissi per offrire servizi di orientamento e assistenza burocratica per la ricerca dell'alloggio. Nello specifico ricordiamo:

- quattro sportelli fissi, per l'incontro tra domanda e offerta di alloggi, assistenza burocratica e amministrativa e per l'accesso a forme di credito e la stipula di contratti di affitto. In particolare, gli sportelli erano attivi a Foggia, presso il centro interculturale Baobab¹¹⁶ e presso le Acli; a Cerignola presso ex Opera¹¹⁷ e a San Severo presso Art Village¹¹⁸. Relativamente alla quantificazione degli utenti dello sportello, nella proposta progettuale l'indicatore di realizzazione era individuato in settanta utenti, mentre il risultato raggiunto è stato di cento utenti.
- due sportelli mobili nelle aree extraurbane e periferiche, nonché presso le aree conosciute come "ghetto di Rignano" ed "ex pista di Borgo Mezzanone". L'indicatore di realizzazione era individuato in ottanta utenti, il risultato raggiunto è stato di duecentosettantadue utenti. L'indicatore previsto per il numero di soluzioni abitative alternative individuate a segui-

¹¹⁶ Il Centro Interculturale "Baobab-Sotto la stessa ombra" nasce nel 2006 come iniziativa a carattere sperimentale con delibera regionale n. 20949 L.r. 26/2000, art. 4-c.1. E' finanziato dal Comune di Foggia (Assessorato all'immigrazione) e dalla Provincia di Foggia (Assessorato alle politiche sociali) ed è attualmente sostenuto dalla Regione Puglia (Assessorato alle politiche sociali) e dal Comune di Foggia (Assessorato alle politiche sociali). E' uno spazio aperto a tutti i cittadini, da qualsiasi Paese provengano, per incontrarsi, riunirsi, dialogare. E' un punto di incontro in cui le diverse culture presenti in città si conoscono e si confrontano, valorizzando le ricchezze di ciascuna. (Delibera della Giunta Regionale 11.12.2001 n. 1876). Da www.centrointerculturale.foggia.it.

¹¹⁷ Ex- Opera è uno spazio per le nuove generazioni, gestito con le nuove generazioni, uno spazio per esprimersi, una piazza di confronto, un laboratorio di pratiche artistiche, una fucina di idee innovative e di servizi da offrire alla comunità a supporto della creatività. Da www.exoperawordpress.com.

¹¹⁸ Art Village è un centro di accoglienza, prevenzione, protezione e promozione alla salute e inclusione sociale. Sorge in un'area di 1000 mq, dove convergono le esperienze di diversi gruppi e associazioni sociali, sanitarie e culturali. Da www.artvillage.sansevero.wordpress.com.

to di percorsi di accompagnamento e/o autonomia, era di venti, mentre, il risultato ottenuto è stato pari a trentanove. I migranti che hanno usufruito del servizio di tale sportello e che sono riusciti a trovare un alloggio adeguato provenivano dai seguenti Paesi: Marocco, Senegal, Pakistan, Costa d'Avorio, Albania, Tunisia, India, Nigeria.

2. Per quanto concerne il settore definito “Rete e animazione del territorio”, che prevede di coinvolgere il territorio a favore del processo di integrazione dei migranti, sono state promosse le seguenti attività:

- creazione di una rete tra gli *stakeholders* del settore, al fine di agevolare l'accesso all'alloggio. La creazione di tale rete è stata di particolare importanza per il coinvolgimento delle agenzie immobiliari, dodici delle quali hanno aderito al progetto, mentre venti organizzazioni del “privato sociale”¹¹⁹ hanno, invece, collaborato.
- Sensibilizzazione e animazione dei contesti urbani al fine di realizzare momenti di confronto con la comunità di riferimento. L'indicatore di realizzazione era stato individuato in quaranta incontri di sensibilizzazione, mentre il risultato raggiunto è stato di trentadue incontri, nei quali sono state coinvolte circa quattrocento persone.
- Mediazione sociale e prevenzione dei conflitti. La presenza dei mediatori culturali si è dimostrata indispensabile per la prevenzione dei possibili conflitti di natura culturale dovuti soprattutto alla convivenza in alloggi sociali, tra individui appartenenti a culture diverse.

3. Per quanto concerne l'attività di “Implementazione degli spazi abitativi e la rete degli alloggi sociali”, è stata costituita una rete che ha messo in connessione le diverse strutture e gli alloggi sociali, al fine di offrire un servizio adeguato. In particolare questa fase era costituita dalle seguenti sotto attività:

- è stata attivata e consolidata la rete di strutture e di alloggi sociali¹²⁰ presenti nella provincia Foggia che hanno la facoltà di offrire accoglienza ai cittadini migranti. Attraverso il servizio di sportello sono stati individuati i cittadini dei Paesi terzi con regolare permesso di soggiorno che potevano accedere agli alloggi sociali per non permanervi per un periodo superiore ai sei mesi. Nello specifico, quaranta immigrati hanno trovato

¹¹⁹ L'espressione “privato sociale” vuole indicare tutte quelle sfere associative di società civile che operano in modo autonomo, con gestione privata, per finalità pro sociali.

¹²⁰ Si pensi ad esempio al Centro accoglienza Caritas, ai tre alberghi diffusi dislocati in provincia e alla Comunità Emmaus.

accoglienza presso la struttura Art Village. Inoltre, la creazione di tale rete ha reso possibile l'avviamento all'utilizzo dell' "albergo diffuso" di San Severo, che precedentemente era in disuso¹²¹.

- Percorso verso l'autonomia abitativa. Presso l'Art Village, è stato attivato anche un percorso di autocostruzione della durata di 380 ore ed altre iniziative di socializzazione. Al corso hanno partecipato un totale di quarantasette persone, di cui quindici in qualità di uditori.

Il progetto descritto ha raggiunto i seguenti risultati:

- È stato creato uno spazio di continuità oltre i tempi progettuali. Infatti, le diverse associazioni presenti sul territorio e le strutture di accoglienza sociale hanno continuato a collaborare e ad erogare i servizi all'*housing*, anche dopo il termine effettivo del progetto. In particolare, i servizi offerti ai migranti si sono ampliati, grazie sia alla crescita del livello di competenza degli operatori che alla creazione di una rete maggiormente stabile che ha cooperato anche con il settore delle agenzie immobiliari.
- Grazie al progetto descritto, sono stati coinvolti trecento cittadini stranieri, ed è stato migliorato il loro livello di integrazione nel tessuto socio-economico di riferimento.
- Il progetto ha contribuito, inoltre, a sensibilizzare i destinatari, migliorando il loro livello di conoscenza della normativa in materia di alloggio.

Inoltre è stato riscontrato :

- Un miglioramento della possibilità dei destinatari di fruire di un orientamento legale appropriato nelle pratiche legate alla ricerca di un'abitazione adeguata.
- Un miglioramento nell'accesso e nella fruizione di servizi esistenti a livello territoriale da parte dei destinatari.

I punti di debolezza che hanno inciso negativamente vanno individuati nei seguenti fattori:

¹²¹ La struttura è costituita da tre fabbricati (superficie complessiva 380 mq.), due dei quali contenenti 18 vani per complessivi 36 posti letto dotati di 6 bagni, mentre nell'altro sono stati ricavati i servizi generali di uso collettivo, consistenti in sala mensa per 40 posti, reception, sala per attività polivalenti, sportello informativo, infermeria e 2 locali docce.

1. I tempi previsti dal progetto si sono rivelati troppo esigui per fare sì che fossero attivati percorsi e processi strutturali duraturi ed efficaci nel tempo.
2. L'attuale crisi economica ha aggravato le condizioni già precarie dei cittadini stranieri.
3. La presenza del mercato nero ha favorito non la ricerca di un alloggio "adeguato", quanto di un posto letto. Infatti, allo stato attuale, per i migranti risulta più semplice accedere ai centri di accoglienza oppure ad alloggi sovraffollati, sia perché i prezzi di affitto sono estremamente elevati e quindi inaccessibili, sia perché continuano a sussistere atteggiamenti razzisti e xenofobi, soprattutto nei confronti dei cittadini stranieri di origine africana. Inoltre, un ulteriore atteggiamento diffuso, che di conseguenza penalizza i migranti nell'accesso all'alloggio è quello relativo al fatto che i proprietari tendono ad affittare senza contratto. Come è ben noto, tale "abitudine", seppure molto diffusa, risulta essere assolutamente improponibile per un cittadino straniero, che necessita di contratto di locazione anche per l'ottenimento dello stesso permesso di soggiorno. A causa di tali dinamiche, purtroppo ancora molto in uso, spesso i cittadini migranti riescono a trovare solo un posto letto in case fatiscenti, sovraffollate e ad un costo di fitto anche elevato, che, generalmente, per metà pagano con regolare contratto e per l'altra metà sono costretti a pagare a nero.
4. Sarebbe stato maggiormente opportuno procedere nelle aree di intervento coinvolte (Foggia, San Severo, e Cerignola), che presentano caratteristiche differenti, attraverso programmi di intervento ad *hoc* e specifici a seconda di ogni realtà.
5. Un limite rilevante per l'efficacia del progetto, va riconosciuto nell'interdipendenza tra l'affitto dell'alloggio ed il premesso di soggiorno.

Il progetto "Ri-abitare"

Le Acli di Foggia sono attualmente impegnate nel progetto "Ri - abitare", finanziato dalla Regione Puglia ed iniziato nel novembre 2014. Il soggetto proponente è il Consorzio Aranea¹²², mentre, i partner coinvolti sono i seguen-

¹²² Il consorzio "Aranea" nasce nel giugno 2000 dall'unione di due esperienze: l'ufficio diocesano della pastorale sociale e del lavoro della Diocesi di San Severo e dall'Associazione "Emmaus" di Foggia. La Diocesi di San Severo, con l'allora Vescovo Mons. Bonicelli, dà vita ad una società "LA PICCOLA MASSERIA" con fondi dell'otto per mille per dare un segnale a tutta la

ti: Acli, Comune di Foggia e l'Ufficio Migrantes della diocesi di Manfredonia. L'ambito territoriale di riferimento è individuato nelle città di Foggia e di Lucera.

Il progetto si pone come obiettivo l'accesso all'alloggio e all'occupazione da parte di cittadini stranieri e famiglie immigrate. In effetti, tale progetto, che si pone sulla scia di quello descritto precedentemente, ha lo scopo di consolidare l'offerta dei servizi di informazione e accompagnamento all'autonomia abitativa; avviare un processo di ripopolamento nei contesti urbani di riferimento, attraverso un percorso di auto-ristrutturazione di alcuni spazi abitativi; creare un contesto ideale per la sperimentazione di *housing* sociale, nonché favorire percorsi di integrazione attraverso il miglioramento dell'inserimento lavorativo di cittadini stranieri¹²³.

Il progetto prevede la realizzazione delle seguenti attività:

1. Costituire una rete locale composta da amministrazioni comunali e associazioni, anche fondate da immigrati. Tale rete locale avrà il ruolo di individuare e attivare azioni di politiche abitative attente alle situazioni di marginalità.
2. Attivare uno sportello di accompagnamento all'autonomia abitativa che abbia il ruolo di ricercare ed individuare alloggi adeguati; sensibilizzare gli enti pubblici circa le problematiche in materia di alloggio, individuando, inoltre, le buone prassi nell'accompagnamento all'inserimento abitativo e territoriale dei migranti. Oltre all'attivazione di tale sportello, presso il centro interculturale Baobab, si prevede l'attivazione di un'unità mobile che svolga lo stesso servizio, in modo itinerante, nelle zone periferiche e della provincia¹²⁴.
3. Attivare tre percorsi di auto-ristrutturazione di locali, svolti dagli stessi cittadini stranieri interessati ad abitarvi successivamente.

comunità locale a favore dei disoccupati. Tale iniziativa rende la Diocesi una delle protagoniste del "Progetto Policoro", dove poi ci sarà l'incontro con il Consorzio "CS" di Potenza, in particolare nella persona di Massimo De Rosa, che porterà all'incontro con l'altra realtà fondante del consorzio e cioè della Comunità Emmaus di Foggia. Tale realtà opera oramai da oltre venti anni nel campo del sociale, in particolar modo nel recupero dei tossicodipendenti e nel loro inserimento lavorativo. Attualmente il consorzio è cresciuto notevolmente in quanto è diventato punto di riferimento di molte cooperative sociali della provincia di Foggia. Al momento sono socie del consorzio sedici cooperative, quindi più del doppio di quelle iniziali e altre fanno domanda di adesione. L'esigenza del consorzio nasce dal bisogno di centralizzare alcuni servizi per le cooperative ma anche di condividere un percorso comune nell'esperienza della cooperazione.

¹²³ Per tale progetto, iniziato nel mese di novembre e non ancora concluso, non è possibile fornire indicatori di risultato.

¹²⁴ Rignano, San Severo, Borgo Mezzanone e Cerignola.

4. Attivare soluzioni di *housing* sociale in residenze temporanee costituite da mono e bi-locali e gestite dal Consorzio Aranea. Gli alloggi previsti potranno ospitare i cittadini stranieri e le loro famiglie per un periodo limitato di tempo (da un mese ad un anno, con la possibilità di poter rinnovare e sottoscrivere un contratto di locazione), in attesa di trovare un alloggio definitivo o di trasferirsi altrove. In particolare, il Consorzio prevede di prendere in locazione tre appartamenti con diritto di sublocazione, offrendo in tal modo ai cittadini stranieri la possibilità di poter accedere ad un alloggio, previo pagamento delle utenze. Tali abitazioni saranno ubicate nei piccoli paesi della Provincia di Foggia al fine di favorire il ripopolamento degli stessi.

5. Sensibilizzare la società civile attraverso convegni, seminari e dibattiti ad *hoc*, al fine di favorire l'integrazione dei migranti presenti sul territorio.

6. Attivare azioni di accompagnamento al lavoro (a cura delle ACLI).

7. Attivare un percorso formativo per cittadini stranieri dedicato alla valorizzazione degli antichi mestieri tipici del territorio che li ospita, in modo da favorire un processo di avviamento al lavoro per i partecipanti.

➤ **Padova**¹²⁵

Premesse: il contesto territoriale di riferimento

L'area di riferimento in cui è stato realizzato un complesso di *social housing* si colloca all'interno del Comune di Padova, dista circa 3 km dal centro storico ed è ben servita a livello di trasporti e di collegamenti. Il tessuto urbano limitrofo è principalmente di tipo residenziale. Il lotto di terreno è di forma regolare ed ha una superficie complessiva di circa 17400 mq.

Il tessuto urbano circostante è costituito per lo più da palazzine ed abitazioni private con altezze variabili tra i due e i cinque piani. Da un punto di vista morfologico le aree limitrofe non presentano caratteristiche degne di nota, mentre da un punto di vista urbanistico l'area oggetto dell'intervento è classi-

¹²⁵ Il materiale relativo al caso studio di Padova è stato fornito dall'ACLI di Padova (<http://www.patronato.acli.it/sedi.asp?azione=vediSede&idSede=392>), partner del Progetto FEI – Azione 10 – Scambio di esperienze e buone pratiche 2007 – 2013 – Annualità 2013, da titolo “*Partecipare per integrarsi. Buone pratiche transnazionali per azioni locali*”. Un ringraziamento a Marco Ferrero per le informazioni fornite.

ficata come Z.t.o.¹²⁶ e cioè "Aree per servizi di interesse generale nel territorio esterno alla zona del Centro Storico", non sottoposta a vincoli.

Il progetto "QUIPADOVA"

Il progetto QUIPADOVA attivato grazie alla collaborazione tra enti pubblici e organizzazioni private¹²⁷, nasce nel 2013, quando la Cooperativa CITTÀ SO.LA.RE.¹²⁸ in qualità di ente proponente, ha acquistato l'immobile della scuola Missionaria dai Sacerdoti Dehoniani del 1960, parzialmente dismesso.

Attualmente partecipano al progetto anche il Gruppo Cooperativo CO.R.TE.¹²⁹ e la Fondazione LA CASA ONLUS¹³⁰. Nel progetto sono coinvolte, inoltre, le seguenti cooperative e fondazioni: Casa a colori¹³¹, una struttura ricettiva polifunzionale che combina l'offerta di alloggio a basso costo per turisti, lavoratori e studenti, con l'accoglienza di persone in emergenza abitativa; la Cooperativa Nuovo Villaggio¹³² il cui fine è la promozione e l'integrazione sociale dei cittadini, attraverso la gestione di servizi socio-

¹²⁶ Z.T.O. zone territoriali omogenee: zone definite dal D.M.1444 del 2.04.1968, classificate, secondo determinate caratteristiche comuni, in: zona A (centro storico), zona B (di completamento), zona C (di espansione), zona D (insediamenti produttivi), zona E (uso del soprassuolo per fini agricoli), zona F (infrastrutture ed impianti di interesse pubblico), zona G (fasce di rispetto: soggette a vincolo di inedificabilità); zona H (aree di salvaguardia ambientale, paesaggistica, paesistica e naturalistica). Ai fini espropriativi servono per stabilire se è applicabile o meno la ritenuta fiscale del 20% (vds. Regime fiscale) di cui all'art.35 del D.P.R. n.327/2001.

¹²⁷ COOPERATIVA CITTÀ SO.LA.RE. (proponente), Cooperativa Sociale di tipo B, offre opportunità di LAVORO a persone in situazione di difficoltà. FONDAZIONE LA CASA ONLUS composta da soggetti pubblici e privati che contribuiscono a costituirne il patrimonio dedicato all'*housing* sociale, garantisce lo sviluppo della rete, offrendo: garanzia di esito rispetto ai fini, garanzia di impatto rispetto al territorio, garanzia di durata rispetto all'investimento. GRUPPO COOPERATIVO CO.R.TE, offre servizi amministrativi, finanziari, direzionali, di comunicazione e di progettazione ai membri del gruppo e alle organizzazioni che ne riconoscono il livello qualitativo e la valenza strategica della condivisione dei servizi. COOPERATIVA NUOVO VILLAGGIO, Cooperativa Sociale di tipo A, lavora per concorrere al soddisfacimento del bisogno dell'alloggio per persone temporaneamente impossibilitate a soddisfare in modo autonomo le proprie esigenze abitative.

¹²⁸ Cooperativa Sociale di tipo B, offre opportunità di lavoro a persone in situazione di difficoltà.

¹²⁹ Offre servizi amministrativi, finanziari, direzionali, di comunicazione e di progettazione.

¹³⁰ Fondazione La Casa Onlus, partecipata da soggetti pubblici e privati che hanno contribuito a costituirne il patrimonio, con la sua *governance* dedicata allo scopo dell'*housing* sociale, garantisce lo sviluppo della rete, offrendo: garanzia di esito rispetto ai fini, garanzia di impatto rispetto al territorio, garanzia di durata rispetto all'investimento.

¹³¹ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: www.casaacolori.org.

¹³² Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: www.nuovovillaggio.org.

sanitari ed educativi; (AISA)¹³³ l'Agenzia di intermediazione sociale all'abitare, i cui obiettivi sono volti alla promozione dell'autonomia, di una maggiore integrazione sociale e dell'inserimento lavorativo delle persone che vivono in una situazione di disagio abitativo.

L'obiettivo primario dell'intervento previsto dal progetto è la generale riqualificazione del sito, attraverso la costruzione di nuovi complessi architettonici che non solo risultino sostenibili economicamente, e quindi accessibili anche alle fasce deboli della popolazione che non hanno accesso alla casa sul libero mercato, ma che rispondano anche ai requisiti della sostenibilità ambientale. Il progetto opera, inoltre, in applicazione della L.R. 13 del 08/07/2011¹³⁴ e risponde quindi ai principi ispiratori della norma stessa, la cui finalità è tra le altre, quella del rinnovamento del patrimonio edilizio esistente finalizzato al perseguimento dei correnti standard "qualitativi" da un punto di vista architettonico, energetico, tecnologico e di sicurezza. L'obiettivo principale del progetto è quindi quello di realizzare una struttura che, seppure sia sostenibile economicamente, risulti di qualità anche dal punto di vista estetico e tecnologico. Al riguardo, va specificato che nella realizzazione di tale soluzione alloggiativa è prevista l'adozione di modalità costruttive che permettano di rispettare quanto previsto, in materia di contenimento dei consumi energetici per mezzo dell'uso di sistemi di isolamento adeguato, mediante l'utilizzo di sistemi di approvvigionamento energetico, fotovoltaico e solare-termico. L'intera

¹³³ Nel 2004, al fine di facilitare l'accesso alla casa, da parte di soggetti in situazione di disagio a causa della mancanza di un alloggio stabile, nasce il progetto "AISA – Agenzia di Intermediazione Sociale all'Abitare"; grazie al contributo della Camera di Commercio e della Fondazione La Casa, fu attivato in alcune province Venete attraverso le Cooperative Sociali aderenti al Consorzio Villaggio solidale. AISA è l'Agenzia di Intermediazione Sociale all'Abitare senza scopo di lucro, costituita da un gruppo di operatori immobiliari non profit in Veneto; offre il servizio di mediazione sociale all'abitare tramite l'attività di sportello e servizi innovativi per chi vuole affittare la sua casa: garanzie patrimoniali e soprattutto accompagnamento sociale degli inquilini. AISA collabora con la pubblica amministrazione, stipulando convenzioni che prevedono un percorso strutturato nelle seguenti azioni: la corretta comprensione delle capacità di autonomia economica e sociale delle persone interessate e, del loro fabbisogno abitativo; la creazione di una rete tra le istituzioni, le imprese, gli organismi ed i soggetti privati che si occupano dei problemi legati all'abitazione e all'accesso alla casa, in modo tale da istituire un punto di coordinamento delle informazioni sui servizi esistenti sul territorio e promuovere le buone prassi attivate; la costante analisi del mercato locale delle case in affitto, o in vendita, offerte da privati, enti pubblici, datori di lavoro e agenzie immobiliari; l'offerta di specifici servizi di consulenza, finanziari e di accompagnamento all'abitare. L'agenzia, partendo dal presupposto che è insufficiente pensare a una soluzione in termini puramente materiali, fornisce servizi come la ricerca di alloggi, le consulenze per la ricerca della casa, l'accompagnamento e la mediazione sociale all'abitare. Fornisce inoltre servizi finanziari come micro prestiti, assicurazioni sui rischi connessi alla conduzione dell'immobile, indennizzo per morosità, garanzie per l'accesso al mutuo. Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: www.agenziaaisa.org.

¹³⁴ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: <http://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioLegge.aspx?id=233637>.

area è progettata, inoltre, nel pieno rispetto della normativa, in merito all'assenza di barriere architettoniche e tutti gli spazi pubblici previsti, sono stati ideati secondo i criteri dell'accessibilità e della sicurezza.

Il progetto prevede la costruzione di quattro edifici residenziali, che ospitano al piano terra attività comuni a carattere sociale e servizi per la comunità, il primo piano di ogni edificio è dedicato alla residenzialità di gruppo (o coabitare), mentre gli altri ulteriori piani (per un totale di sessantotto unità abitative), saranno dedicati al *social housing*.

Tra i servizi resi già disponibili grazie al progetto, ricordiamo spazi comuni di aggregazione sociale come il cinema di quartiere, l'auditorium ed il ristorante, e, per il futuro, un'area sportiva comprensiva di campi da gioco, uno spazio per i gruppi in autogestione dedicato alle attività laboratoriali, un servizio di *bike sharing* come strumento di mobilità sostenibile, l'orto sociale, il centro di aggregazione diurna per anziani, realizzato nell'ottica dell'intergenerazionalità, al fine di contrastare situazioni di marginalizzazione ed isolamento, centri estivi di doposcuola per l'infanzia, con annessa scuola di musica in cui si prevede di organizzare concerti interetnici ed, infine, un ufficio sociale di orientamento al lavoro.

Il progetto QUIPADOVA descritto ed attualmente ancora in via di svolgimento, propone in effetti, un nuovo concetto dell'abitare rivolto al sociale che, attento all'accessibilità ed alla sostenibilità economica culturale ed ambientale, risponde alle caratteristiche di un alloggio "adeguato" e di qualità¹³⁵.

Il progetto "COMUNITA' SOLIDALE"¹³⁶

Premesse

Il progetto "Comunità solidale", tuttora in via di realizzazione, nasce dalla consapevolezza del fatto che il sistema abitativo nel nostro Paese è, da tempo, in condizione di crisi. Il problema dell'esclusione sociale e del disagio abitativo è caratterizzato, attualmente, da una serie di fattori concomitanti. Si è moltiplicata la domanda da parte un ingente numero di individui già inseriti nella nostra società (famiglie numerose, famiglie monoreddito, anziani soli, giovani

¹³⁵ Riguardo la valutazione dell'efficacia del progetto e di conseguenza, riguardo al livello di soddisfazione raggiunto dagli inquilini, è stato messo a punto uno strumento di valutazione ad hoc, sotto forma di questionario che sarà erogato a partire dall'anno in corso (2015).

¹³⁶ Il Progetto Comunità Solidale, essendo ancora "in via di costruzione", alle porte di Padova, nel quartiere Altichiero è analizzato nel presente rapporto di ricerca, solo in modo parziale. Le informazioni di seguito fornite sono state gentilmente messe a disposizione, in modo inedito, da parte dall'ACLI di Padova (<http://www.patronato.acli.it/sedi.asp?azione=vediSede&idSede=392>), partner del Progetto FEI – Azione 10- Scambio di esperienze e buone pratiche 2007 – 2013 – Annualità 2013, da titolo "Partecipare per integrarsi. Buone pratiche transnazionali per azioni locali".

coppie, famiglie che si trovano in condizioni di sfratto, nuclei composti da familiari portatori di handicap, famiglie composte da individui affetti da malattie croniche e che quindi non sono autosufficienti, ecc.) che si sommano a tutte le nuove e diverse esigenze dei migranti e delle loro famiglie, che scelgono di insediarsi nel nostro Paese. Le famiglie economicamente più deboli ed i nuovi soggetti immigrati, che modificano la geografia sociale della città e dei quartieri, richiedono una crescente attenzione da parte delle politiche che, non solo, dovrebbero fornire loro le adeguate forme di accompagnamento sul versante dell'alloggio ma che dovrebbero anche provvedere alla qualità delle relazioni sociali e della vita urbana.

In tale contesto descritto, un altro aspetto di particolare rilievo è quello relativo alla qualità ed alla sostenibilità ambientale che si collega alla produzione ed al consumo di energia. La situazione ambientale, che attualmente è in condizioni di progressivo degrado, vede la impellente necessità di adeguare la produzione di energia per uso civile a criteri e *standard* di basso impatto ambientale ed economico, e da fonti rinnovabili.

L'attuale dibattito politico sul *planning* urbano che coinvolge molti Paesi europei, converge nell'indicare che i problemi sociali urbani ed ambientali si gestiscono in modo maggiormente efficace, se c'è la diretta partecipazione degli interessati.

Prendere coscienza della novità dei processi in atto implica, infatti, la necessità di sperimentare politiche abitative sociali che sappiano valorizzare e mettere in rete tutte quelle risorse che rendono abitabile la città: il settore non *profit*, la cooperazione, le associazioni, i gruppi di quartiere, i luoghi di ritrovo e la rete delle presenze urbane del volontariato, che rendono la città maggiormente ospitale per i gruppi più deboli.

Il progetto

Quanto sarà esposto di seguito è frutto di una riflessione proposta da alcune famiglie del quartiere Altichiero di Padova, oggi costituite nella Cooperativa edilizia "Percorsi Solidali Altichiero", da subito condivisa con la C.P.M. - Cooperativa padovana muratori e Banca popolare etica, estesa in seguito alla Coop. Mediterraneo e alla Coop. C.E.R.V., realtà che, da tempo attive nella realtà padovana, hanno espresso sintonia con quanto esposto nelle premesse.

Il progetto si propone come intervento partecipato per affrontare la questione abitativa e la qualità urbana ed ambientale del Quartiere 6 Ovest -zona Altichiero. L'intervento progettuale da un punto di vista urbanistico, sociale, ambientale e amministrativo, si offre con contenuti e modalità fortemente innovative, al fine di agevolare l'accesso all'alloggio per i nuclei familiari non in grado di acquisire un'abitazione attraverso le più consolidate e tradizionali formule dettate dal cosiddetto "mercato immobiliare".

In particolare, il progetto prevede la partecipazione di soggetti sociali in stretta collaborazione con la Pubblica amministrazione e gli Assessorati competenti.

Le Cooperative citate, propongono la realizzazione di alloggi - case a schiera e appartamenti di varie dimensioni - che rispondono alle diverse esigenze di seguito esposte:

- alloggi tradizionali da cedere in proprietà per famiglie con più figli, famiglie con disabili, giovani coppie, coppie di anziani;
- alloggi tradizionali da destinare alla locazione con patto di futura vendita, per famiglie a basso reddito e/o famiglie immigrate;
- minialloggi, per anziani autosufficienti, coppie di nuova formazione, famiglie di due componenti o singoli;
- disponibilità per alloggi protetti o per comunità.

Sono parte integrante e caratterizzante il progetto:

- impianto centralizzato trigeneratore a metano e biomassa, con integrazione da fonti rinnovabili – solare/fotovoltaico – per la produzione di energia termica – caldo/freddo - ed elettrica;
- spazi da destinare alla socializzazione e all'incontro, ad attività socio-culturali, a servizi comuni, a negozi di quartiere;
- spazi verdi attrezzati – giardini, orti, parco didattico – di interesse comune per il tempo libero, la ricreazione, la socializzazione.

A tale riguardo gli enti *partner*, si assumono la responsabilità della realizzazione, gestione, cura, custodia e animazione di tali spazi e del verde attrezzato, rendendo un servizio alla popolazione del quartiere, secondo modalità anche da concordare con l'Amministrazione comunale.

I soggetti promotori dell'intervento sono:

1) PERCORSI SOLIDALI – ALTICHIERO SOCIETÀ COOPERATIVA EDILIZIA che sostiene la partecipazione e la solidarietà per favorire il diritto alla casa, promuovendo una cultura dell'abitare nel rispetto della persona, della famiglia, della comunità, dell'ambiente. Tale società cooperativa edilizia è di nuova costituzione e nasce grazie all'unione di alcuni abitanti del quartiere in oggetto, già aderenti all'Associazione Percorsi Solidali. Tra i soci fondatori della cooperativa alcune famiglie da tempo residenti nel quartiere, prevalentemente Altichiero e Sacro Cuore, interessate al progetto ed ai suoi contenuti sociali.

La cooperativa assume i seguenti criteri guida per la realizzazione dell'intervento abitativo, con il supporto e l'assistenza qualificata di tecnici, amministratori e consulenti:

- organizzazione ottimale degli spazi abitativi e degli spazi per la vita della comunità;
- prezzo conveniente;
- fonti di finanziamento adeguate provenienti anche da circuiti di finanza etica;
- contenimento degli oneri di acquisto e di gestione;
- qualità dei materiali ecologici;
- produzione di energia a basso impatto ambientale;

Tale cooperativa, essendo il soggetto promotore dell'iniziativa propone di sviluppare all'interno del progetto generale, le seguenti attività:

- il coordinamento del progetto;
- la progettazione e la realizzazione del lavoro di sensibilizzazione e formazione nel territorio interessato alla realizzazione del progetto;
- la progettazione e la realizzazione delle azioni di accompagnamento all'integrazione sociale delle famiglie;
- la realizzazione dell'intervento finalizzato alla produzione di energia adeguata a criteri e *standard* di basso impatto ambientale ed economico e da fonti rinnovabili;
- la costruzione – nella parte di pertinenza – delle seguenti tipologie abitative: alloggi a schiera da cedere in proprietà per famiglie con più figli; alloggi condominiali di varia dimensione da cedere in proprietà per famiglie con più figli (anche disabili) , giovani coppie, coppie di anziani, alloggi protetti o per comunità;
- la progettazione e gestione di due attività – nella forma dell'impresa sociale – a valenza sociale per il Piano di edilizia economica popolare (P.E.E.P.)¹³⁷ (lavanderia, manutenzione verde anche finalizzata alla animazione di laboratori per bambini e attività con anziani).

Per la realizzazione del progetto e delle attività specifiche la cooperativa ha già avviato rapporti di collaborazione con:

¹³⁷ Piano edilizia economica popolare (P.E.E.P), è uno strumento urbanistico utile all'amministrazione comunale per programmare, gestire e pianificare tutti gli interventi riguardanti l'edilizia economica popolare. In particolare il P.E.E.P. è un Piano attuativo inserito all'interno del Piano urbanistico comunale (PUC), che, ai sensi della legge italiana, è uno strumento di gestione del territorio comunale italiano, composto da elaborati cartografici e tecnici oltre che da normative (legislazione urbanistica), che regolano la gestione delle attività di trasformazione urbana e territoriale del Comune di pertinenza.

- Banca popolare etica
- Scuola di agraria Duca degli Abruzzi
- Fondazione ZF
- Coop. sociale GEA
- Consorzio di cooperative sociali del Gruppo POLIS
- A.I.E.L. (Associazione Italiana Energia dal Legno)

2) C.P.M. Cooperativa padovana muratori

Si tratta di una Cooperativa di produzione e lavoro costituita nel 1975 che gestisce in modo associato, l'attività d'impresa. Tale Cooperativa ha rafforzato il proprio ruolo nel territorio dando un qualificato contributo alle famiglie che cercano casa, alle pubbliche amministrazioni, alle cooperative di abitazione e alle loro problematiche sociali, al mondo del volontariato e dell'associazionismo per sostenere importanti iniziative di solidarietà e inclusione a favore di persone e popolazioni svantaggiate in Italia e nel Sud del Mondo.

La Cooperativa propone di sviluppare, all'interno del progetto generale la costruzione delle seguenti tipologie abitative:

- alloggi condominiali di varia dimensione da cedere in proprietà alle famiglie;
- alloggi da destinare per otto anni alla locazione con patto di futura vendita;
- alloggi da destinare a locazione permanente.

3) MEDITERRANEO SOCIETÀ COOPERATIVA EDILIZIA

La Cooperativa ha per oggetto principalmente l'assegnazione ai soci, in proprietà, in godimento, ovvero in locazione e ulteriori forme contrattuali di immobili abitativi realizzati, recuperati o comunque acquisiti da parte della cooperativa, nonché in via accessoria o strumentale, attività o servizi anche di interesse collettivo, connessi direttamente o indirettamente all'oggetto sociale principale.

È attualmente formata da venticinque soci, di cui dodici provenienti da Siria, Giordania, Palestina, Libano, Marocco, Israele, Romania, dell'Ecuador e da tredici cittadini italiani (di cui sei di origine straniera). Tra i nuclei familiari si darà la precedenza a situazioni abitative disagiate quali sfrattati, casi di sovraffollamento, abitanti in case malsane, abitanti in alloggi il cui affitto sia troppo oneroso, abitanti in casa comunale.

Gli assegnatari saranno esclusivamente soci della MEDITERRANEO Cooperativa e sarà cura della stessa cooperativa provvedere al loro accompagnamento ai fini di una buona integrazione sociale, sia all'interno dell'immobile gestito dalla cooperativa, sia nei confronti degli altri insedia-

menti che si svilupperanno nel territorio. Tutti gli alloggi realizzati saranno concessi in proprietà divisibile ai soci assegnatari. Mentre gli spazi dedicati all'attività culturale, secondo quanto stabilito dallo Statuto della MEDITERRANEO Cooperativa, saranno di uso comune.

La Cooperativa propone di sviluppare, all'interno del progetto generale:

- venticinque appartamenti di tre diverse categorie per rispondere ad esigenze abitative dei soci assegnatari: appartamenti per nuclei familiari ridotti (max. due persone nel nucleo familiare); appartamenti per nuclei familiari medi (max. tre persone nel nucleo familiare); appartamenti per famiglie numerose (quattro persone nel nucleo familiare).

Gli alloggi previsti saranno di due tipologie: alloggi a schiera da cedere in proprietà per famiglie con più figli e alloggi condominiali di varia dimensione da cedere in proprietà per famiglie con più figli, giovani coppie, coppie di anziani.

Nella progettazione verranno prese in considerazione soluzioni alternative per il risparmio energetico (es. caldaia centralizzata con contatori individuali), la produzione di energia elettrica e solare (es. installazione di pannelli fotovoltaici), sistema di recupero delle acque piovane per l'irrigazione degli orti, elementi di bioarchitettura. L'esecuzione dei lavori verrà affidata a una ditta costruttrice locale, in modo da salvaguardare l'economia locale. Saranno favorite, inoltre, forme di autocostruzione da parte dei soci assegnatari per i lavori di finitura, ove ricorrano capacità tecniche e professionali.

Sono previsti spazi per attività culturali e produttive quali:

Il Centro culturale Mediterraneo, spazio polifunzionale per la promozione del dialogo e dello scambio culturale tra i Paesi del Mediterraneo e Padova, mediante un centro di documentazione; attività culturali quali musica, cinema, pittura, presentazione di libri, sevizzi e corsi vari (informatica, lingua, traduzioni, viaggi, comunicazioni ecc.); progetti di solidarietà, partecipazione e integrazione con i Paesi del sud del Mediterraneo; attività rivolte al quartiere, ai giovani e alle associazioni che già svolgono questo tipo di azione nel territorio padovano; iniziative in tutti i campi in cui si manifestano esperienze culturali, ricreative e formative, in cui si può dispiegare una battaglia civile contro ogni forma di ignoranza, intolleranza, violenza, censura, ingiustizia.

Il centro culturale sarà composto da una sala comune, una per riunioni e attività collettive, un locale da adibire a cucina comune ed annesso ufficio. La sala comune sarà gestita prioritariamente dalla MEDITERRANEO Cooperativa per le proprie attività culturali e conviviali e sarà a disposizione del Consiglio di Quartiere per attività che riguardano il territorio circostante.

I laboratori artigianali saranno concessi in locazione commerciale prioritariamente ai soci della MEDITERRANEO Cooperativa, con lo scopo di creare

opportunità di lavoro per i soci e sostentamento finanziario per la Cooperativa.

Tali laboratori ospiteranno attività artigianali con lo scopo di recuperare la tradizione artigianale locale o dei Paesi extraeuropei, in partenariato con associazioni di artigiani locali o associazioni di migranti presenti nel territorio padovano.

Si prevede, inoltre, un ristorante dai sapori mediterranei, finalizzato a favorire gli scambi culturali, a creare opportunità di lavoro per i soci migranti e a creare strumenti di finanziamento per la cooperativa. La realizzazione del ristorante è subordinata alla sua effettiva fattibilità, in un'area posta ai confini dello spazio disponibile.

Si prevede, infine, un locale per il commercio equo e solidale, per promuovere gli scambi culturali e l'artigianato dei Paesi mediterranei, nonché per creare opportunità di lavoro per i soci migranti e strumenti di finanziamento per la cooperativa.

4) C.E.R.V. Consorzio Edilizia Residenziale Veneta

La Cooperativa edilizia opera da quasi trent'anni nel campo dell'edilizia sociale per la proprietà a costi inferiori dal 20 al 40% rispetto ai prezzi del mercato immobiliare e per la locazione anche con patto di futura vendita a canoni moderati. È una realtà presente sull'intero territorio veneto che fa della partecipazione dei soci alla vita associativa e ai programmi costruttivi un fattore imprescindibile e una risorsa fondamentale. Elementi questi che, unitamente alla competenza e all'alta e qualificata professionalità, hanno reso e rendono possibile il raggiungimento di importanti risultati dal punto di vista sociale, soprattutto per le fasce di cittadini più deboli.

Il Consorzio propone di sviluppare all'interno del progetto generale la costruzione delle seguenti tipologie abitative:

- alloggi condominiali di varia dimensione da cedere in proprietà a famiglie;
- alloggi da destinare per otto anni alla locazione con patto di futura vendita;
- alloggi da destinare a locazione permanenti.

L'intervento edilizio complessivo, costituito da zone comuni e abitazioni, necessiterà di apporti finanziari consistenti che le Cooperative negozieranno ed assumeranno presso istituti bancari e fondazioni private o del circuito della finanza etica, istituzioni ed enti europei nazionali e regionali. Nello specifico si segnalano i seguenti contatti avviati.

- Per la realizzazione dell'impianto centralizzato di trigenerazione è in fase di definizione la richiesta di contributo da parte della Regione Veneto, settore Ambiente.

- Per gli alloggi è prevista la partecipazione ai bandi regionali sia per la cessione in proprietà che per la locazione. Una quota resterà a carico delle famiglie come autofinanziamento.

Per gli spazi di socializzazione e di utilità comune è prevista la partecipazione a bandi promossi da istituzioni ed enti europei nazionali e regionali, soggetti economici e della cooperazione sociale.

➤ **Napoli**¹³⁸

Premesse

L'ACLI di Napoli, che allo stato attuale non si occupa di progetti strettamente dedicati all'*housing* sociale, ha segnalato, in qualità di *partner* del presente progetto FEI Azione 10, una serie di iniziative in materia, attivate e realizzate da alcune associazioni presenti sul territorio partenopeo. Bisogna intanto premettere che durante la verifica dei progetti territoriali dedicati all'*housing* sociale da parte dell'ACLI, è emersa una sostanziale difficoltà nell'interloquire con le associazioni locali costituite da migranti poiché esse, ancora oggi, restano emarginate sul territorio. In linea generale, infatti, pare che le associazioni fondate e/o gestite da migranti che si occupano di social *housing* a livello locale (ma un discorso analogo vale anche per altri settori), risultano essere particolarmente discriminate a livello locale tanto che, ad oggi, la maggior parte dei fondi dedicati all'integrazione sono principalmente gestiti da referenti di cooperative, associazioni o sindacati, che non sono di origine migrante.

Un secondo dato particolarmente degno di nota emerso dal confronto con l'associazione ACLI di Napoli, si riscontra nel fatto che le iniziative in campo di *housing* sociale attuate a livello territoriale, sono principalmente di natura temporanea. Infatti, come si avrà modo di notare dagli esempi di seguito esposti, i progetti hanno un inizio ed una fine e non perdurano nel tempo, con la conseguente impossibilità effettiva di ottenere risultati duraturi ed efficaci nel settore in esame. Tale dato, riscontrabile anche nel caso studio di Foggia esaminato nel corso di tale rapporto di ricerca, rappresenta una forte criticità a livello locale poiché spesso, contribuisce a vanificare le azioni positive svolte a livello locale, che risultano di conseguenza, essere inefficaci.

¹³⁸ Il materiale relativo al caso studio di Napoli è stato fornito dall'ACLI di Napoli (<http://www.aclinapoli.it/>), partner del Progetto FEI – Azione 10- Scambio di esperienze e buone pratiche 2007 - 2013 - Annualità 2013, da titolo “*Partecipare per integrarsi. Buone pratiche transnazionali per azioni locali*”. Un ringraziamento a Gianvincenzo Nicodemo per le informazioni fornite.

Il progetto “Ri-abitare”

Il progetto Ri-abitare¹³⁹, realizzato dalla Cooperativa Alisei (capofila), in partenariato con la UIL Napoli/Campania è stato finanziato dal Ministero dell’Interno nell’ambito di un Fondo FEI (Programma 2013), ed è tuttora ancora in via di svolgimento.

L’obiettivo generale di tale progetto consiste nella creazione e nello sviluppo di una rete di soggetti pubblici, privati e del privato sociale che si impegnino ad individuare e recuperare il patrimonio edilizio sfitto o inutilizzato, per realizzare un’offerta locativa a prezzi accessibili, nell’area metropolitana del capoluogo campano. Come è noto, l’area di riferimento è caratterizzata da una scarsa offerta di alloggi in locazione e, attualmente, il livello dei canoni risulta insostenibile per le fasce più deboli della popolazione.

La gravità del disagio abitativo dei migranti, nonché, la carenza di servizi e strumenti a supporto di un corretto inserimento abitativo, hanno determinato un maggiore attivismo da parte delle associazioni presenti sul territorio, al fine di fronteggiare le problematiche in materia e di dare ausilio ai migranti in particolare, ma anche ad altri soggetti (sfrattati, anziani, disabili, famiglie monoparentali o monoreddito, giovani coppie, studenti fuori sede), il cui numero è in continuo aumento e che vivono in condizioni di marginalità, in modo ormai purtroppo permanente.

Attraverso il progetto Ri-abitare, e quindi attraverso una rete di coordinamento di soggetti pubblici, privati e del privato sociale, è stato possibile identificare spazi sfitti o inutilizzati e destinarli all’accrescimento dell’offerta locativa, dando così risposta comune e condivisa al disagio abitativo del territorio. Un ulteriore obiettivo del progetto, laddove possibile, è stato quello di far fronte al fabbisogno abitativo di base, attraverso le modalità del *social housing*, caratterizzato da sostenibilità, non solo economica, ma anche ambientale, culturale e sociale.

Nello specifico, il progetto realizza le seguenti iniziative ed attività:

1. I soggetti della Rete si attiveranno per “ricostruire” la consistenza reale del patrimonio sfitto, individuandone le potenzialità locative e le possibilità di utilizzo per situazioni emergenziali, per alloggi temporanei, per formule abitative innovative di *co-housing* o, comunque, di un abitare sociale secondo cui la casa non è solo un tetto ma deve essere fornita di servizi individuali e collettivi. I dati raccolti, relativi al patrimonio disponibile, convergeranno in un *database* progettato ad *hoc*.

¹³⁹ Il progetto Ri-abitare, essendo ancora in corso di svolgimento, è descritto nel presente rapporto di ricerca solo in modo parziale. Per ulteriori approfondimenti consultare il sito web: <http://ri-abitare.net/il-progetto/>.

2. Contestualmente, verranno attivati sul territorio servizi di informazione e sensibilizzazione e sarà, inoltre, realizzata un'indagine territoriale che, mediante questionari e colloqui diretti con testimoni privilegiati, consentirà di mettere in luce i fabbisogni abitativi reali della popolazione.

3. Attraverso l'incrocio tra i dati relativi al patrimonio disponibile e i dati emersi dall'indagine sui fabbisogni dei potenziali locatari, sarà possibile agevolare l'incontro tra domanda e offerta, facilitando la locazione.

4. Produzione di rapporti di ricerca volti a capitalizzare le analisi effettuate circa le politiche attive in materia di *housing* sociale.

Il progetto descritto, seppure ancora in fase di realizzazione, è particolarmente degno di nota perché vede nel recupero del patrimonio edilizio in disuso o inutilizzato, una possibilità di crescita dell'offerta locativa e di implementazione di nuovi modelli abitativi. Ma va pur specificato che, l'operazione conoscitiva e di mappatura del patrimonio sfitto partenopeo, non è delle più semplici perché non si tratta del reperimento di informazioni generali o per così dire elementari, ma di una definizione "qualitativa" degli immobili da considerare per il successivo riutilizzo.

Inoltre, la gestione del patrimonio edilizio esistente sul territorio ed a volte una insufficiente conoscenza dello stesso, creano difficoltà e rallentamenti nella individuazione stessa di tali spazi.

Il progetto "Sulla Soglia"

Il progetto sulla Soglia, promosso dalla Cooperativa Alisei (capofila) in collaborazione con UIL Campania e Uniti- Uniat è stato finanziato da un Fondo FEI nel corso del 2012. Tale progetto era finalizzato a creare nell'ambito dei territori di Napoli, Caserta e Salerno, a forte tensione abitativa e con un importante presenza di immigrati, alcuni servizi ed attività *ad hoc* per facilitare l'accesso alla casa da parte di questi ultimi.

Nell'ambito del progetto è stata prevista, tra l'altro, la realizzazione di un rapporto di ricerca, sull'insediamento dei migranti nei territori di Eboli, Mondragone e Villaricca al fine di individuare e mappare le eventuali situazioni di degrado abitativo e a rischio di tensioni etniche e/o sociali.

In sostanza, attraverso tale progetto è stato possibile realizzare dieci sportelli operativi nei comuni di Napoli, Caserta e Salerno, al fine di offrire servizi di supporto, mediazione sociale all'abitare, assistenza nelle pratiche contrattuali, sensibilizzazione del mercato immobiliare, diffusione di una immagine positiva dell'immigrato/affittuario e suo *empowerment* nella ricerca e gestione dell'alloggio ed è stata, inoltre, costruita una rete di contatti con agenzie immobiliari, servizi comunali e organismi del settore.

In particolare, il progetto si è concluso con circa 11.000 contatti diretti con i migranti, di cui 8.000 circa, hanno ricevuto informazioni utili per trovare un

alloggio in Campania e 1.010 circa, sono stati accompagnati nella stipulazione di contratti di locazione. Grazie ai servizi di intermediazione offerta, sono stati attivati trenta contratti di *co-housing* ed, inoltre, sono stati avviati 220 contatti con le agenzie di locazione presenti sul territorio.

Seppure i contesti territoriali in cui sono state effettuate le attività del progetto sono profondamente diversi, si è avuto modo di riscontrare una situazione di disagio abitativo abbastanza diffuso in ognuna delle zone in cui sono state espletate le attività sopra descritte. In particolare, Mondragone, nota per il suo centro storico particolarmente degradato, ancora oggi accoglie un numero cospicuo di migranti¹⁴⁰ costretti a vivere in condizioni di disagio abitativo. Mentre, nelle zone di Villaricca dedicate all'edilizia residenziale pubblica, si riscontra una discreta concentrazione di migranti, che non vivono in condizioni particolarmente emergenziali.

Il caso di Eboli, infine, presenta dei tratti comuni con Mondragone. Si registra, in particolare, uno scarso interessamento da parte delle istituzioni verso il fenomeno di degrado che caratterizza tale area di riferimento, in cui persiste una netta concentrazione di migranti che vivono in condizioni di sovraffollamento e di degrado, in fabbricati abbandonati e di fortuna, localizzati soprattutto sul litorale.

In tali realtà territoriali ci sarebbe bisogno di una più forte presenza da parte delle istituzioni, che in cooperazione con il terzo settore dovrebbero attivarsi maggiormente al fine di assicurare migliori condizioni di vita per i cittadini autoctoni e per i migranti che le abitano.

Il progetto “Caracoles - Portiamo a casa i diritti”

Il progetto Caracoles¹⁴¹, realizzato dall'associazione Caracoles¹⁴² (Agenzia sociale di intermediazione immobiliare), in collaborazione con cooperativa so-

¹⁴⁰ Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il Report di progetto, disponibile dal link http://www.aliseicoop.it/wp-content/uploads/2012/03/Sulla_Soglia_Rapporto_finale.pdf.

¹⁴¹ <http://www.coopedalus.it/index.asp?pt=aree%20di%20intervento/progetti&mn=Portiamo%20a%20casa%20i%20diritti&ex=htm>

¹⁴² Oggi Caracoles è una associazione che coinvolge Legacoop, Sunia, Gesco, Dedalus e nasce da un progetto di una decina di anni fa finanziato dalla Regione Campania e finalizzato all'intermediazione in ambito abitativo. Caracoles ha tra le proprie attività: gestione di uno sportello informativo per l'orientamento e l'accompagnamento nella ricerca della casa; gestione di uno sportello informativo presso la sede della CGIL di Napoli per l'orientamento e l'accompagnamento alla ricerca della casa per rifugiati; istituzione delle pratiche per l'accesso al credito avviate presso lo sportello gestito da Caracoles e da quello gestito dal CIR, attraverso l'invio dell'istruttoria alla sede napoletana di Banca Etica per tutti gli adempimenti; gestione di un fondo di garanzia, presso Banca Etica di Napoli, per la copertura dei versamenti cauzionali previsti dai contratti di locazione; stipula dell'assicurazione sull'immobile locato; copertura de-

ziale Dedalus è stato finanziato nel 2012 dal Comune di Napoli ed è tuttora in corso. In particolare, Caracoles svolge un servizio di informazione, orientamento, accompagnamento e intermediazione per garantire l'accesso degli immigrati all'alloggio, con l'obiettivo di favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta sul mercato privato della casa.

L'obiettivo specifico¹⁴³ del progetto è quello di accompagnare l'inserimento abitativo dei circa ottanta immigrati inseriti nella graduatoria definitiva dei partecipanti al bando di concorso per la concessione del contributo alla locazione – Legge 431/98 art. 11 – annualità 2010 del Comune di Napoli, che attualmente sono ospiti di strutture a carico dell'Amministrazione comunale, attraverso azioni di supporto, accompagnamento e ricerca di sistemazione alloggiativa nella città e nella provincia napoletana. Attraverso tale progetto è stato possibile attivare i servizi e le attività descritte di seguito: uno sportello informativo dedicato ai migranti per l'orientamento al mercato degli affitti; un servizio di accompagnamento nella ricerca dell'alloggio; la presa in carico degli utenti che richiedono una garanzia da parte del Comune nella stipula dei contratti di locazione; avvio istruttoria finalizzata all'ottenimento di un contributo comunale per l'alloggio.

gli interessi sul fondo di garanzia; campagna di informazione e sensibilizzazione sui temi del diritto alla casa.

¹⁴³ Per ulteriori informazioni in ordine al progetto Caracoles si può consultare l'indirizzo web seguente: <http://www.coopdedalus.it/index.asp?pt=aree%20di%20intervento/progetti&mn=Portiamo%20a%20casa%20i%20diritti&ex=htm>.

Mobilità lavorativa

Andrea Crescenzi

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Definizione di mobilità. – 3. Normativa internazionale. – 4. L'Unione europea e i cittadini extra UE. – 5. Normativa interna . – 6. Novità legislative. – 7. Flussi d'ingresso. – 8. Ingressi al di fuori delle quote. – 9. L'Italia e la Carta blu europea. – 10. Procedure d'ingresso in Italia per motivi di lavoro. – 11. Il contratto di soggiorno. – 12. I diritti del lavoratore straniero. – 13. Normativa regionale. – 14. Giurisprudenza europea. – 15. Giurisprudenza italiana. – 16. Misure nazionali per la mobilità lavorativa. – 17. Buone prassi. – ARCI Bologna, progetto “Cantieri meticci”. ARCI Firenze, progetto STILE - Strumenti di inserimento lavorativo per persone in esclusione e svantaggio. ACLI Foggia, progetto Ri-abitare. Progetto Workplace Europe. Rete di lavoro del Mar Baltico (BSLN). Centri d'informazione per lavoratori stranieri CITE-CCOO (CITE). GSEE Grecia, Rete osservatorio e strutture per il rafforzamento dei profughi e degli immigrati economici nel mercato del lavoro. Progetto “Welcome to Denmark”. Associazione In Migrazione Onlus - Progetto “Bella Farnia” - Agropontino.

1. Introduzione

Secondo le Nazioni Unite, alla fine del 2013 i migranti nel mondo sono circa 232 milioni, tra i quali 175 milioni di lavoratori, pari al 5% dell'intera forza lavoro del pianeta. L'aumento dei migranti per motivi di lavoro è avvenuto in modo costante: 2 milioni all'anno negli anni Novanta, 4,6 milioni nella prima decade del 2000 e 3,6 milioni dal 2010¹.

Il lavoro dei migranti contribuisce alla crescita e allo sviluppo sia dei Paesi d'accoglienza, che dei Paesi d'origine che beneficiano delle loro rimesse e delle competenze acquisite durante la loro esperienza migratoria.

Nell'Unione europea, a fine 2012, i residenti con cittadinanza diversa da quella del Paese in cui vivono sono 34.061.000, pari al 6,8% della popolazione complessiva. Le presenze più consistenti si registrano in Germania (7.696.000), Spagna (5.072.000), Regno Unito (4.929.000), Italia (4.387.000 nel 2012, saliti a 4.992.000 nel 2013, per lo più a seguito delle revisioni post-censuarie) e Francia (4.089.000)².

Nel 2013, in Italia un quarto degli stranieri risiedeva in sole quattro province (Roma, Milano, Torino e Brescia). Inoltre, nonostante siano rappresentate oggi in Italia 196 nazionalità, circa la metà degli immigrati (51,1%) proviene da soli cinque Paesi: Romania, Albania, Marocco, Cina e Ucraina.

Secondo l'indagine ISTAT sulle forze lavoro, sono 2,4 milioni gli occupati stranieri in Italia. Più di un terzo (35,3%) svolge professioni non qualificate, come servizi domestici e alberghieri, e quasi altrettanti sono impiegati come operai (32,6%). Circa il 26,0% degli stranieri lavorano come impiegati o addetti ad attività commerciali e solo il 6,1% svolge professioni qualificate (tra gli italiani il 37,3%)³.

La posizione subalterna degli stranieri occupati risulta del tutto evidente, se solo si pensa che circa un milione di stranieri (41,1% degli occupati), possiede un grado di istruzione più elevato rispetto alle mansioni che svolge⁴.

Secondo l'ultimo Rapporto CNEL, in Italia, a differenza di quanto accade «in molte economie sviluppate – volte al reperimento di forza lavoro ad alto livello di qualificazione – non si è mai manifestato un fabbisogno di personale immigrato dotato di elevate competenze tecniche e professionali, a conferma di quanto scarsa sia la necessità di manodopera qualificata per un sistema economico poco orientato all'innovazione»⁵.

¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *International Migration Report 2013*, <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/migration/migration-report-2013.shtml>

² UNAR, *Dossier Statistico Immigrazione 2014, Dalle discriminazioni ai diritti*, Roma, 2014.

³ UNAR, *Dossier Statistico Immigrazione 2014, op. cit.*

⁴ ISTAT, *Rapporto annuale 2014, La situazione del paese, Capitolo 3, Il mercato del lavoro negli anni della crisi: dinamiche e divari*, <http://www.istat.it/it/files/2014/05/cap3.pdf>.

⁵ Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), *Rapporto sul mercato del lavoro 2013-2014*, http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=23514.

Lo stesso Rapporto mostra come la popolazione straniera sembra aver risposto meglio alla crisi occupazionale degli ultimi anni. Ciò è dovuto alla particolare articolazione della domanda di lavoro e all'importanza della manodopera straniera in alcuni particolari settori non esposti in modo diretto al ciclo economico.

È facile immaginare che la penalizzazione che riscontrano i lavoratori stranieri sotto il profilo retributivo e delle qualifiche professionali, così come per quanto riguarda le possibilità di carriera possano, in un prossimo futuro, sfociare in tensioni sociali.

Va detto anche che molti lavoratori migranti, in particolare quelli poco qualificati, sono spesso vittime di abusi e sfruttamento. Particolare protezione deve essere data alle donne migranti che oggi rappresentano quasi la metà dei migranti internazionali.

2. Definizione di mobilità

Con il termine di mobilità lavorativa si definisce *l'insieme dei movimenti che vengono compiuti da una posizione ad un'altra entro lo spazio, fisico e simbolico, costituito dal mercato del lavoro.*

Possiamo parlare di mobilità orizzontale – intesa in ambito geografico, organizzativo ed occupazionale – oppure di percorsi ascendenti o discendenti, a seconda del miglioramento o del peggioramento della situazione di mercato e della situazione di lavoro, ovvero in termini di classe occupazionale.

È possibile distinguere, inoltre, tra *mobilità del lavoro* e *mobilità occupazionale*. Mentre per mobilità del lavoro, si intendono *tutti gli episodi di cambiamento di lavoro*, per mobilità occupazionale si intendono in modo più specifico i *cambiamenti che riguardano la classe occupazionale e la posizione nell'ambito della carriera*. Quest'ultimo caso comporta un miglioramento sostanziale nella retribuzione.

Per quanto attiene al lavoro degli stranieri è possibile osservare come alla segregazione in determinati settori, per lo più dequalificati, si accompagna un rischio di immobilità. Ciò è dovuto principalmente al fatto che le conoscenze acquisite nel Paese di origine difficilmente vengono riconosciute. È vero però che nei casi di lunga residenza gli immigrati riescono a rispondere alle richieste del mercato del lavoro adeguando il proprio profilo professionale. In questo modo aumentano il livello di reddito e migliorano la propria posizione.

3. Normativa internazionale

Tra le principali fonti internazionali che disciplinano le condizioni di lavoro particolare rilievo assumono, in ambito ILO, la Convenzione n. 97 sui lavoratori migranti (riveduta nel 1949), nella quale figurano una serie di disposi-

zioni con cui si chiede agli Stati parti di attribuire ai lavoratori migranti che si trovano regolarmente sul loro territorio gli stessi diritti concessi ai propri cittadini a condizioni identiche; e la Convenzione n. 143, del 1975, sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti che, pur non limitando il diritto di ogni Stato parte a determinare le condizioni di ingresso degli immigrati sul proprio territorio, impegna ognuno di essi al rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori migranti, a prescindere dalla cittadinanza e dallo *status* giuridico dei migranti⁶.

All'interno delle Nazioni Unite, la crescente sensibilità nei confronti della tutela dei diritti umani degli immigrati ha portato l'Assemblea generale ad istituire un Gruppo di lavoro *ad hoc* al fine di elaborare una Convenzione sulla tutela dei diritti umani dei lavoratori migranti e dei loro familiari⁷. La Convenzione, adottata nel dicembre 1990, riconosce loro alcuni diritti fondamentali: alla vita; ad uscire dal proprio Paese e a farvi ritorno; a non essere sottoposti a tortura, trattamenti crudeli, schiavitù o lavori forzati; alla libertà di coscienza, di espressione e di religione; a non subire ingerenze arbitrarie o illegali nella propria vita privata e familiare; alla libertà e alla sicurezza personale;

⁶ La Convenzione n. 97 sui lavoratori migranti (riveduta nel 1949) è stata ratificata dall'Italia con Legge 2 agosto 1952, n. 1305, recante "Ratifica ed esecuzione di ventisette convenzioni internazionali del lavoro", in *Gazzetta ufficiale* n. 242 del 17 ottobre 1952; la Convenzione 143 dell'ILO sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di trattamento dei lavoratori migranti è stata adottata il 24 giugno 1975 ed è entrata in vigore il 9 dicembre 1978. L'Italia ha ratificato la Convenzione con Legge 10 aprile 1981, n. 158, recante "Ratifica ed esecuzione delle Convenzioni numeri 92, 133 e 143 della Organizzazione internazionale del lavoro", in *Gazzetta ufficiale* n. 116 del 29 aprile 1981. Ad oggi ne sono parti 23 Stati. Entrambe le Convenzioni citate hanno considerato come un lavoratore migrante "a person who migrates from one country to another with a view to being employed otherwise than on his own account and includes any person regularly admitted as a migrant for employment" (art. 11, par. 1). A tale definizione è seguita poi quella della Convenzione europea sullo *status* del lavoratore migrante, adottata dal Consiglio d'Europa il 24 novembre 1977, secondo cui, con il termine di lavoratore migrante si intende "a national of a Contracting Party who has been authorised by another Contracting Party to reside in its territory in order to take up paid employment" (art. 1); e dalla Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990), ai sensi della quale il lavoratore migrante è una "persona che eserciterà, esercita o ha esercitato una attività remunerata in uno Stato di cui non è cittadino" (art. 2, par. 1).

⁷ Tale Gruppo, aperto a tutti gli Stati membri dell'ONU, vide la partecipazione anche della Commissione sui diritti dell'uomo quale??, della Commissione per lo sviluppo sociale quale??, dell'OIL, dell'UNESCO e dell'OMS. V. Assemblea generale, *Measures to Improve the Situation and Ensure the Human Rights and Dignity of all Migrant*, UN Doc. GA/35/198 del 17 dicembre 1979.

alla protezione sociale; all'assistenza sanitaria; a ricevere un trattamento umano nel caso di arresto; all'uguaglianza dinanzi alla legge⁸.

La Convenzione garantisce agli immigrati anche il diritto di non essere vittima di espulsioni collettive, di non subire la distruzione dei propri documenti d'identità, di avere assistenza da parte delle autorità consolari del Paese di origine in caso di violazione di diritti fondamentali, di godere di un ugual trattamento in materia di retribuzione e condizioni lavorative e di associarsi liberamente.

Ai figli dei lavoratori migranti è riconosciuto, invece, il diritto ad avere un nome, ad essere registrati, a mantenere la propria nazionalità e ad avere accesso, su di un piano di uguaglianza, al sistema educativo statale.

Ai lavoratori regolari è garantita, inoltre, la possibilità di muoversi liberamente nel territorio dello Stato di ricezione, la partecipazione negli affari pubblici dello Stato di origine, l'accesso all'istruzione e ai servizi sociali, la protezione del nucleo familiare, il diritto al ricongiungimento, il diritto di ogni familiare a rimanere nel Paese di ricezione in caso di morte o di divorzio del lavoratore immigrato e il diritto a non subire il ritiro del permesso di soggiorno nel caso di cessazione del rapporto lavorativo.

4. L'Unione europea e i cittadini extra UE

All'interno dell'Unione europea le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi sono regolate dalle Direttive 2003/109 e 2011/98.

La Direttiva 2003/109, del 25 novembre 2003, sullo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, ha armonizzato le legislazioni dei Paesi membri garantendo ai soggiornanti di lungo periodo un trattamento paritario su tutto il territorio europeo. La Direttiva si applica ai cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio di un Paese dell'UE, fatta eccezione per i rifugiati, i richiedenti asilo in attesa di decisione, i lavoratori stagionali, i lavoratori distaccati al fine di fornire servizi transfrontalieri, coloro che godono di una protezione temporanea o di una forma sussidiaria di protezione e i residenti a scopo di studio o di formazione professionale che sono caratterizzati dalla precarietà della loro situazione o della brevità del loro soggiorno.

La portata della Direttiva è piuttosto ampia in quanto riconosce la possibilità di effettuare un tale soggiorno per esercitare un'attività economica in qualità di lavoratore autonomo o dipendente o per frequentare corsi di studio o formazione professionale, ma anche per altri scopi più generici. Viene fatta

⁸ La Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie è stata adottata il 18 dicembre 1990 ed è entrata in vigore il 1 luglio 2003. Ad oggi ne sono parti 45 Stati. L'Italia non ne è parte.

salva la possibilità degli Stati membri di limitare l'esercizio di tali diritti, soprattutto per motivi attinenti alle politiche del mercato del lavoro.

La Direttiva 2011/98, del 13 dicembre 2011, riguarda, invece, la procedura per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro. La Direttiva riconosce un insieme comune di diritti ai lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (condizioni di lavoro, libertà di associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o di datori di lavoro o a qualunque organizzazione professionale di categoria, istruzione e formazione professionale, riconoscimento di diplomi, certificati e altre qualifiche professionali secondo le procedure nazionali applicabili), al pari dei cittadini del Paese dove risiedono.

La Direttiva si applica ai cittadini di Paesi terzi che chiedono di soggiornare in uno Stato membro a fini lavorativi; ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del Regolamento (CE) n. 1030/2002 (modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi); ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi sulla base del diritto dell'Unione o nazionale.

Discorso a parte merita la Direttiva 2009/50, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

Tale Direttiva permette ad uno straniero che intende svolgere prestazioni lavorative retribuite per conto o sotto la direzione o il coordinamento di un'altra persona fisica o giuridica di richiedere un permesso di soggiorno con dicitura "Carta blu UE". Si tratta di un titolo di soggiorno previsto esclusivamente per i lavoratori altamente qualificati e le cui qualifiche professionali devono essere certificate da idonei titoli di studio e attestati di qualifica professionale rilasciati dai loro Paesi. Dopo diciotto mesi di soggiorno legale nel primo Stato membro quale titolare di Carta blu UE, la Direttiva permette che la persona interessata e i suoi familiari si spostino in uno Stato membro diverso dal primo Stato membro al fine di svolgere un'attività lavorativa altamente qualificata.

Infine, occorre ricordare la Direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro adottata il 27 novembre 2000.

La Direttiva ha introdotto nell'ordinamento comunitario un insieme di norme per la lotta contro le discriminazioni delle persone occupate (lavoratori e lavoratrici) sia nel settore pubblico che in quello privato. La tutela riguarda le condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente sia autonomo, compresa la promozione; all'orientamento e alla formazione professionale; all'occupazione e alle condizioni di lavoro, comprese le condizioni di li-

enziamento e la retribuzione; all'affiliazione in un'organizzazione di lavoratori o datori di lavoro o associazione di categoria (art. 3).

5. Normativa interna

In Italia, il Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico sull'immigrazione, TU)⁹ dedica particolare attenzione all'accesso al mondo lavorativo riconoscendo ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani (art. 2)¹⁰. Del resto, anche lo Statuto dei lavoratori sancisce il divieto di atti discriminatori nell'impiego del lavoratore, nell'organizzazione del lavoro, nella gestione del rapporto da parte del datore di lavoro e nell'assegnazione di qualifiche e mansioni (artt. 15 e 16)¹¹.

Unica eccezione alla parità di trattamento riguarda l'accesso alle pubbliche amministrazioni per le quali è richiesta la cittadinanza italiana¹². La Corte di cassazione nel confermare tale eccezione ha fatto riferimento alla Convenzione OIL n. 143, in base alla quale, ogni Stato membro poteva restringere, nell'interesse dello stesso, l'accesso degli stranieri al pubblico impiego, pur con riferimento solo a determinate categorie di occupazioni (art. 14)¹³.

⁹ Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 18 agosto 1998, Supplemento Ordinario n. 139.

¹⁰ Tale principio è stato ribadito dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza 454/1998, in cui ha affermato che i lavoratori extracomunitari, una volta autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, sono posti in condizioni di parità con i cittadini italiani e godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani; Corte costituzionale, sentenza del 30 dicembre 1998, n. 454. Cfr. BONETTI P., "I principi, i diritti e i doveri, le politiche migratorie", in *Diritto degli stranieri*, NASCIBENE B. (a cura di), Padova, 2004, pp. 110 ss.; DI FRANCIA A., *La condizione giuridica dello straniero in Italia*, Milano, 2006, pp. 93 ss.

¹¹ Legge 20 maggio 1970, n. 300, Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento, in *Gazzetta Ufficiale* n. 131 del 27 maggio 1970.

¹² Decreto-legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", in *Gazzetta ufficiale* n. 191 del 18 agosto 1998. Il Testo unico prevede, infatti, la possibilità che discipline specifiche prescrivano il requisito della cittadinanza per lo svolgimento di determinate attività (art. 27).

¹³ Corte di cassazione (sezione lavoro), sentenza del 13 novembre 2006, n. 24170.

6. Novità legislative

L'Italia, nel marzo 2014, ha dato attuazione alla Direttiva 2011/98/UE con cui si è introdotta una procedura unica per il rilascio di un permesso che consente ai cittadini stranieri di soggiornare e lavorare nel territorio italiano e si è proceduto al riconoscimento e alla garanzia di un insieme di diritti per i lavoratori stranieri che soggiornano regolarmente in Italia, analoghi a quelli dei lavoratori nazionali in tutti gli ambiti relativi all'occupazione (condizioni di lavoro, istruzione e formazione professionale, sicurezza sociale, etc.)¹⁴. Il Decreto legislativo n. 40, del 4 marzo 2014, con cui si è attuata la Direttiva su menzionata, ha abrogato anche il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'assunzione di personale nelle imprese di trasporto pubblico¹⁵.

Tra le altre novità del Decreto appena citato, rileva l'aumento dei termini previsti dalla legge per il rilascio del permesso di soggiorno, che passa da 40 a 60 giorni, e del nulla osta al lavoro, da 40 a 60 giorni; e l'abrogazione delle norme del Regolamento di attuazione del *T.U. Immigrazione* (art. 13, comma 2 bis e art. 36-*bis*) che esigono la stipula del contratto di soggiorno al momento del rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro.

Ulteriori aspetti positivi legati al mercato del lavoro riguardano la possibilità di convertire il permesso di lavoro stagionale in lavoro subordinato anche in occasione del primo ingresso del lavoratore stagionale, venendo così meno la necessità di un rientro nel Paese di origine¹⁶.

7. Flussi d'ingresso

La programmazione dei flussi di ingresso avviene attraverso Decreti adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ogni anno e che tengono conto del fabbisogno di manodopera extracomunitaria. Le quote sono decise sulla base di una consultazione tra i Ministeri competenti, le Regioni, le associazioni di categoria e le principali organizzazioni sindacali.

¹⁴ Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40, Attuazione della Direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, in *Gazzetta Ufficiale* n. 68 del 22 marzo 2014.

¹⁵ Art. 10, n. 1°, dell'Allegato A al Regio Decreto 8 gennaio 1931, n. 148.

¹⁶ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2014, Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro non stagionale nel territorio dello Stato per l'anno 2014, *Gazzetta Ufficiale* n. 300, del 29-12-2014.

Nel corso del 2014 sono stati adottati due Decreti: il 12 marzo 2014, per i lavoratori stagionali, e l'11 dicembre 2014, per tutti gli altri lavoratori¹⁷.

Il Decreto del 12 marzo 2014 ha autorizzato l'ingresso di 15.000 cittadini non comunitari per motivi di lavoro subordinato stagionale. Di questi, 3000 posti erano riservati a coloro che avevano già fatto ingresso in Italia per prestare lavoro subordinato stagionale per almeno due anni consecutivi e per i quali il datore di lavoro aveva presentato richiesta di nulla osta pluriennale per lavoro subordinato stagionale.

Il Decreto dell'11 dicembre 2014, ha previsto l'ammissione in Italia nel 2014 di 17.850 stranieri extracomunitari per motivi di lavoro subordinato non stagionale e di lavoro autonomo¹⁸.

Il Decreto ha previsto l'ingresso, inoltre, per motivi di lavoro autonomo, di 2.400 cittadini stranieri non comunitari residenti all'estero appartenenti alle categorie di: imprenditori di società che svolgono attività di interesse per l'economia italiana, che effettuino un investimento significativo in Italia, tale da sostenere o accrescere i livelli di reddito; liberi professionisti esercenti professioni vigilate, oppure non regolamentate ma rappresentative a livello nazionale e comprese negli elenchi curati dalla Pubblica amministrazione; titolari di cariche di amministrazione o di controllo di società, di società non cooperative, espressamente previste dalla normativa vigente in materia di visti d'ingresso; artisti di chiara fama internazionale, o di alta qualificazione professionale, ingaggiati da enti pubblici oppure da enti privati; cittadini stranieri per la costituzione di imprese *start-up* innovative.

Tale Decreto ha autorizzato, infine, la conversione in permessi di soggiorno per lavoro autonomo di: a) 1.050 permessi di soggiorno per studio, tirocinio e/o formazione professionale; b) 250 permessi di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo rilasciati ai cittadini di Paesi terzi da altro Stato membro dell'Unione europea.

Per quanto riguarda i lavoratori stagionali, il Decreto citato ha autorizzato la conversione in permessi di soggiorno per lavoro subordinato di 4.050 permessi di soggiorno per lavoro stagionale.

Il 2 aprile 2015 è stato adottato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro stagionale per l'anno il 2015¹⁹.

Il Decreto prevede l'ingresso per motivi di lavoro subordinato stagionale di 13.000 cittadini non comunitari residenti all'estero. Di questi, 1.500 posti sono riservati ai lavoratori non comunitari che abbiano fatto ingresso in Italia per

¹⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2014, Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro stagionale ed altre categorie, nel territorio dello Stato, per l'anno 2014, in *Gazzetta Ufficiale* n. 83 del 9 aprile 2014; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2014, cit.

¹⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2014, cit.

¹⁹ *Gazzetta Ufficiale* n. 104 del 7 maggio 2015.

prestare lavoro subordinato stagionale per almeno due anni consecutivi e per i quali il datore di lavoro presenti richiesta di nulla osta pluriennale per lavoro subordinato stagionale (art. 1).

8. Ingressi al di fuori delle quote

Nell'ambito delle norme del Testo Unico sull'immigrazione dedicate all'ingresso ed al soggiorno degli stranieri per motivi di lavoro, l'art. 27 e seguenti prevedono una serie di categorie di lavoratori per i quali il nulla osta al lavoro non è necessario oppure, quando è richiesto, viene comunque rilasciato al di fuori delle quote periodicamente stabilite con il Decreto flussi.

Si tratta dei c.d. "ingressi al di fuori delle quote", ovvero ingressi per motivi di lavoro per i quali non esiste alcun tetto numerico e per i quali è prevista una procedura semplificata ai fini del rilascio del nullaosta al lavoro²⁰. In alcuni casi poi (dirigenti in distacco, professori universitari, lavoratori specializzati

²⁰ L'art. 27 si riferisce alle seguenti categorie di lavoratori stranieri: dirigenti o personale altamente specializzato di società aventi sede o filiali in Italia ovvero di uffici di rappresentanza di società estere che abbiano la sede principale di attività nel territorio di uno Stato membro dell'Organizzazione mondiale del commercio, ovvero dirigenti di sedi principali in Italia di società italiane o di società di altro Stato membro dell'Unione europea; lettori universitari di scambio o di madre lingua; professori universitari destinati a svolgere in Italia un incarico accademico; traduttori e interpreti; collaboratori familiari aventi regolarmente in corso all'estero da almeno un anno, rapporti di lavoro domestico a tempo pieno con cittadini italiani o di uno degli Stati membri dell'Unione europea residenti all'estero che si trasferiscono in Italia, per la prosecuzione del rapporto di lavoro domestico; persone che, autorizzate a soggiornare per motivi di formazione professionale, svolgano periodi temporanei di addestramento presso datori di lavoro italiani effettuando anche prestazioni che rientrano nell'ambito del lavoro subordinato; lavoratori alle dipendenze di organizzazioni o imprese operanti nel territorio italiano; lavoratori marittimi occupati nella misura e con le modalità stabilite nel Regolamento di attuazione; lavoratori dipendenti regolarmente retribuiti da datori di lavoro, persone fisiche o giuridiche, residenti o aventi sede all'estero e da questi direttamente retribuiti, i quali siano temporaneamente trasferiti dall'estero presso persone fisiche o giuridiche, italiane o straniere, residenti in Italia; lavoratori occupati presso circhi o spettacoli viaggianti all'estero; personale artistico e tecnico per spettacoli lirici, teatrali, concertistici o di balletto; ballerini, artisti e musicisti da impiegare presso locali di intrattenimento; artisti da impiegare da enti musicali teatrali o cinematografici o da imprese radiofoniche o televisive, pubbliche o private, o da enti pubblici, nell'ambito di manifestazioni culturali o folcloristiche; stranieri che siano destinati a svolgere qualsiasi tipo di attività sportiva professionistica presso società sportive italiane ai sensi della Legge 23 marzo 1981, n. 91; giornalisti corrispondenti ufficialmente accreditati in Italia e dipendenti regolarmente retribuiti da organi di stampa quotidiani o periodici, ovvero da emittenti radiofoniche o televisive straniere; persone che, secondo le norme di accordi internazionali in vigore per l'Italia, svolgono in Italia attività di ricerca o un lavoro occasionale nell'ambito di programmi di scambi di giovani o di mobilità di giovani o sono persone collocate «alla pari»; infermieri professionali assunti presso strutture sanitarie pubbliche e private.

distaccati in Italia, lavoratori marittimi, tirocinanti e giornalisti) il nullaosta al lavoro viene del tutto superato e la procedura prevede direttamente, o previa comunicazione allo Sportello Unico, la richiesta del visto di ingresso alle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane all'estero.

9. L'Italia e la Carta blu europea

Per quanto attiene alla Carta blu europea, l'Italia ha dato attuazione alla Direttiva 2009/50 con il Decreto legislativo n. 108/2012. Il provvedimento ha modificato il TU attraverso l'inserimento di due nuovi articoli, l'art. 9 ter e l'art. 27 quater. In base a tale modifica sono considerati altamente qualificati gli stranieri in possesso: di un titolo di istruzione superiore rilasciato dall'autorità competente nel Paese dove è stato conseguito, che attesti il completamento di un programma di istruzione superiore post-secondaria di durata almeno triennale; di una qualifica professionale superiore che rientra nei "livelli 1 e 2 e 3 della classificazione ISTAT delle professioni CP 2011" (<http://cp2011.istat.it/>).

Il 5 maggio 2015, il Ministero dell'Interno e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno adottato una Circolare riguardante l'art. 27 quater del TU e, in particolare, le procedure operative per la stipula del Protocollo d'Intesa ai sensi del comma 8 dello stesso articolo (prot. 0002740)²¹.

Il citato comma 8 prevede la possibilità che il nulla osta al lavoro sia sostituito da una comunicazione del datore di lavoro allo Sportello Unico per l'Immigrazione della proposta di contratto di lavoro o dell'offerta di lavoro vincolante. Questa procedura semplificata può essere attivata solo nel caso in cui il datore di lavoro abbia precedentemente sottoscritto con il Ministero dell'interno un apposito Protocollo di intesa, nel quale si impegna a garantire la sussistenza dei requisiti in essa previsti.

A tal fine, è stato predisposto uno schema di Protocollo sottoscrivendo il quale il datore di lavoro garantisce, in particolare «che le prescrizioni del contratto collettivo di lavoro di categoria siano osservate; che i lavoratori di cui si comunica l'ingresso siano in possesso del titolo di istruzione superiore rilasciato dall'autorità competente nel Paese dove è stato conseguito, che attesti il completamento di un percorso di istruzione superiore di durata almeno triennale e della relativa "dichiarazione di valore", rilasciata dalla competente Autorità consolare e verificata all'atto del rilascio del visto; che la proposta contrattuale sia relativa a qualifiche professionali rientranti nella classificazione delle professioni ISTAT».

²¹ <http://www.interno.gov.it/it/cittadini-e-imprese/circolari/circolare-5-maggio-2015-carta-blu-ue>

Il datore di lavoro dovrà autocertificare, inoltre, la capacità di far fronte agli oneri derivanti dall'assunzione in Italia del personale richiesto e, in particolare, di poter corrispondere l'importo dello stipendio annuale lordo.

La Circolare precisa poi che non si procederà alla sottoscrizione del contratto di soggiorno qualora lo Sportello Unico dell'Immigrazione verifichi che la documentazione esibita dagli interessati sia carente dei requisiti prescritti. In questo caso, il permesso di soggiorno non sarà rilasciato, il visto sarà annullato e il datore di lavoro dovrà pagare le spese per il rientro del lavoratore nel Paese di origine.

I datori di lavoro che intendono sottoscrivere il Protocollo dovranno inviare la richiesta debitamente sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente per mail (segreteria.dcpia@interno.it).

La procedura semplificata prevede l'utilizzo di un apposito modulo (*Modulo CBC*) per la cui compilazione è richiesta una password. A tal fine, i datori di lavoro firmatari del Protocollo d'intesa dovranno registrare i propri operatori, come utenti privati, sul sistema di inoltro telematico delle istanze <https://nullaostalavoro.dlci.interno.it>.

Effettuata la registrazione, dovrà essere inviata alla Prefettura della Provincia ove ha sede l'ente, l'apposita richiesta di accesso al Sistema Informatico.

L'Help Desk, ricevuta la richiesta, procederà alla trasformazione dell'utenza da "privato" al profilo corrispondente e comunicherà l'avvenuta trasformazione dell'utenza/e alla Prefettura richiedente.

Ai fini della richiesta del visto di ingresso, il datore di lavoro potrà controllare lo stato di avanzamento dell'istanza sul sito www.interno.it alla pagina <https://nullaostalavoro.interno.it>.

Quando la domanda sarà nello step "*nulla osta inviato all'Autorità Consolare*", il lavoratore extracomunitario dovrà recarsi presso la Rappresentanza diplomatica competente per richiedere il visto di ingresso.

Entro 8 giorni dall'ingresso sul territorio nazionale, il lavoratore e il datore di lavoro dovranno recarsi presso lo Sportello unico per l'immigrazione per la sottoscrizione del contratto di soggiorno e per la richiesta di permesso di soggiorno.

10. Procedure d'ingresso in Italia per motivi di lavoro

Il visto d'ingresso per lavoro viene rilasciato, come già detto, sulla base delle quote che annualmente il Governo italiano stabilisce e solo dietro richiesta del datore di lavoro che intende assumere a tempo determinato o indeterminato. L'aspirante lavoratore extracomunitario deve però provare la disponibilità di un alloggio, deve impegnarsi al pagamento delle eventuali spese di ritorno, e deve consegnare una copia del contratto di lavoro o un certificato di iscrizione alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA).

Nel dettaglio la procedura prevede che il datore di lavoro inoltri allo Sportello unico per l'immigrazione la richiesta nominativa o, nei casi in cui non abbia conoscenza diretta dello straniero, faccia riferimento alle liste a cui possono iscriversi gli aspiranti lavoratori presso i consolati italiani nei rispettivi Paesi.

Lo Sportello unico per l'immigrazione comunica le richieste al Centro per l'impiego competente che verifica la disponibilità da parte di lavoratori nazionali o stranieri già residenti sul territorio italiano. Trascorsi venti giorni senza che vi siano richieste in questo senso, il Centro trasmette allo Sportello unico interessato una certificazione negativa e quindi lo Sportello unico, entro quaranta giorni dalla presentazione della richiesta, rilascia, sentito il parere del questore, il nulla osta; inoltre trasmette, a richiesta del datore di lavoro, la documentazione prodotta, compreso il codice fiscale, agli uffici consolari che provvedono a rilasciare il visto.

Con il visto e un documento valido il lavoratore può entrare in Italia ed entro otto giorni si deve recare presso lo Sportello unico che ha rilasciato il nulla osta per firmare il contratto di soggiorno e il modulo di richiesta del permesso di soggiorno (che verrà, poi, trasmesso in via telematica alla Questura competente) e per ricevere il certificato di attribuzione del codice fiscale. Sarà lo Sportello unico a convocare il lavoratore straniero (telefonicamente o per posta ordinaria) per la consegna del permesso di soggiorno.

Una particolare tipologia di permesso riguarda il lavoro stagionale per il quale si seguono le stesse procedure descritte precedentemente. Questo tipo di permesso ha una validità temporale minima di 20 giorni e massima di 6 o 9 mesi a seconda della durata del lavoro stagionale richiesto. Oltre alla possibilità di convertire questa tipologia di permesso di soggiorno in permesso per lavoro autonomo o subordinato a tempo determinato o indeterminato, il lavoratore stagionale che, dopo aver svolto la propria attività in Italia sia tornato nel proprio Paese, matura un diritto di precedenza a rientrare negli anni successivi in Italia per lavoro stagionale. Inoltre se è giunto in Italia per 2 anni di seguito per lavoro stagionale, può ottenere un permesso di soggiorno pluriennale fino a tre anni.

Il permesso di soggiorno per lavoro autonomo è rilasciato a coloro che svolgono un'attività lavorativa senza alcun vincolo di dipendenza secondo le modalità previste dalla legge. Oltre a possedere i requisiti morali e professionali richiesti dalla legge ai cittadini italiani per l'esercizio delle singole attività, per il cittadino straniero che voglia esercitare un'attività autonoma sono previste le seguenti condizioni: dichiarazione preventiva rilasciata dall'autorità competente che attesti l'assenza di motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione o della licenza, attestazione della disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento dell'attività, disponibilità di alloggio idoneo o di una dichiarazione di ospitalità e sussistenza di un reddito annuo di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria. Una volta in possesso di questi requisiti, il richieden-

te o un suo procuratore può richiedere alla Questura territorialmente competente il nulla osta provvisorio per l'ingresso in Italia. Successivamente è necessario richiedere alla rappresentanza diplomatica o consolare italiana nel proprio Paese il visto d'ingresso presentando il nulla osta provvisorio e la documentazione attestante gli altri requisiti suddetti (documentazione che dovrà essere presentata dallo straniero anche alla competente questura per il rilascio del permesso). Come nel caso del lavoro subordinato, anche per quello autonomo il cittadino straniero una volta entrato in Italia dovrà rivolgersi entro otto giorni alla Questura per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro autonomo che non potrà avere una durata superiore a due anni.

11. Il contratto di soggiorno

Il contratto di soggiorno, previsto dall'articolo 5-*bis* del Testo Unico sull'immigrazione e dall'art. 35 del relativo Regolamento di attuazione, è stipulato tra il datore di lavoro ed il lavoratore straniero. Tale contratto non sostituisce il contratto di lavoro, ma è necessario ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Con il contratto di soggiorno, il datore di lavoro garantisce che il lavoratore ha a disposizione un alloggio idoneo e si impegna al pagamento delle spese di viaggio in caso di espulsione del lavoratore dal territorio nazionale.

In caso di primo ingresso in Italia per lavoro subordinato, il contratto di soggiorno deve essere necessariamente concluso dalle parti presso lo Sportello unico per l'immigrazione entro 8 giorni dall'ingresso del lavoratore nel territorio dello Stato.

Nel caso, invece, di instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro, il Decreto legislativo n. 40 del 2014 ha abrogato le norme del Regolamento di attuazione del T.U. (art. 13, comma 2-*bis* e art. 36-*bis*) che richiedevano la stipula del contratto di soggiorno al momento del rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro (art. 2).

12. I diritti del lavoratore straniero

Tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti godono di parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani.

In generale, il titolare di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato: è iscritto obbligatoriamente al servizio sanitario nazionale; può accedere alle misure di edilizia popolare ed ai servizi di intermediazione per l'accesso alla locazione e al credito agevolato in materia di prima casa (art. 40, comma 6 del T.U.); può accedere ai corsi di studio (salvo riconoscimento dei titoli di studio ai fini della prosecuzione degli studi) ed ai corsi di formazione e riqualificazione professionale; può chiedere il ricongiungimento familiare e l'ingresso di

familiari al seguito se in possesso di permesso di durata pari a superiore ad un anno; può svolgere attività di lavoro subordinato diversa da quella originariamente autorizzata (art. 6, c. 1 T.U.); può svolgere attività di lavoro autonomo; può accedere ai servizi di patronato (art. 22, co. 14, T.U.); in caso di licenziamento o dimissioni ha diritto all'iscrizione nelle liste di mobilità.

13. Normativa regionale

Nel sistema italiano è previsto che le Regioni possano intervenire in materia di integrazione dei migranti residenti sul loro territorio attraverso l'adozione di apposite leggi.

In particolare, con la riforma del titolo V della Costituzione è stata ridisegnata la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni con un ampliamento delle competenze di quest'ultime soprattutto in materia sociale, sanitaria e lavoro.

Lombardia, Legge regionale 38/1998, Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie²².

In base a quanto disposto dalla Legge, la Giunta Regionale predispone un programma annuale sulle iniziative a favore degli immigrati extracomunitari. Tra queste: l'osservazione del mercato del lavoro, con particolare riferimento alla domanda e all'offerta di lavoratori immigrati, e la loro informazione, ai fini dell'espletamento delle competenze nelle materie proprie della Regione e, in particolare, in materia di formazione, riqualificazione e inserimento al lavoro; le iniziative sociali volte all'orientamento scolastico, al diritto allo studio, alla formazione professionale e alla riqualificazione degli immigrati, nonché al loro inserimento nell'ambiente di vita e lavoro (art. 2).

Emilia-Romagna, Legge regionale 5/2004, Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati²³.

Secondo la Legge del 2004, i cittadini stranieri immigrati, compresi i richiedenti asilo, hanno diritto alla formazione professionale ed all'istruzione in condizioni di parità con gli altri cittadini. A tal fine sono promosse e favorite le iniziative di informazione, di orientamento, di tirocinio, di formazione e di

²²http://www.famiglia.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Page&childpagename=DG_Famiglia%2FDGLayout&cid=1213488564677&p=1213488564677&pagename=DG_FAMWrapper#1213293329748.

²³ <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/temi/norme/legge-5-2004>

formazione continua, a favore dei cittadini stranieri immigrati, volte a consentire l'acquisizione di competenze e professionalità congrue alla domanda del mercato del lavoro (art. 15).

I cittadini stranieri immigrati hanno diritto, a condizioni di pari opportunità, all'inserimento lavorativo e al sostegno ad attività autonome ed imprenditoriali. A tal fine si tende a favorire l'inserimento lavorativo stabile dei cittadini stranieri immigrati in forma di lavoro dipendente, autonomo ed imprenditoriale, anche mediante la qualificazione della rete dei servizi per il lavoro e la formazione degli operatori ed a promuovere la realizzazione di programmi sperimentali di intervento sociale finalizzati ad affrontare congiuntamente il tema abitativo ed i percorsi di inserimento formativo e lavorativo (art. 16).

Liguria, Legge regionale 7/2007, Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati²⁴.

La Legge favorisce e promuove le attività formative; in particolare quelle mirate alla conoscenza della legislazione in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro e di assistenza sanitaria, realizzate in collaborazione con enti e istituti previdenziali, assistenziali, sanitari, di vigilanza, associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Si tende a promuovere ed a sostenere altresì percorsi formativi e di riqualificazione per l'acquisizione delle specifiche competenze professionali necessarie ai fini dell'inserimento nel mondo del lavoro attuati dagli enti di formazione accreditati presso la Regione e dalle istituzioni scolastiche, anche in coordinamento con gli enti locali, le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Si dispone che la Regione stabilisca criteri e modalità di validazione di progetti relativi all'ingresso di lavoratrici e lavoratori stranieri che prevedano programmi di formazione professionale e linguistica da effettuarsi nei Paesi di origine, coerenti in particolare con i fabbisogni espressi dal mercato del lavoro. Inoltre, la Regione promuove e sostiene progetti che prevedono corsi di formazione linguistica e professionale finalizzata ad inserimenti lavorativi, definiti con il concorso delle parti sociali e delle pubbliche amministrazioni con particolare riferimento a progetti rivolti alle lavoratrici immigrate (art. 21).

Secondo la Legge del 2007, i cittadini stranieri immigrati hanno diritto a pari opportunità rispetto ai cittadini italiani nell'orientamento, nell'inserimento lavorativo e nel sostegno di attività autonome, anche in forma imprenditoriale e cooperativa. A tal fine la Regione si è impegnata a stipulare convenzioni con le associazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale dei lavoratori e dei datori di lavoro e delle organizzazioni del Terzo Settore maggiormente rappresentative a livello regionale iscritte nei rispettivi

²⁴ <http://www.regione.liguria.it/argomenti/sanita-e-politiche-sociali/immigrazione>

albi nazionali e/o regionali, con gli Enti di patronato e con gli Enti locali, dirette ad assicurare idonee condizioni di lavoro e di accoglienza ai lavoratori immigrati, compresi gli stagionali, con particolare riferimento alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e alla realizzazione di reti di sportelli e iniziative volti all'informazione, tutela e sostegno dei lavoratori (art. 22).

Per quanto riguarda il rafforzamento delle pari opportunità, la Regione ha intrapreso programmi di intervento volti: ad azioni di qualificazione professionale delle lavoratrici, specie nella loro opera di assistenza e cura delle persone; ad azioni dirette a favorire l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro domestico, nel rispetto delle norme di legge e contrattuali vigenti; ad azioni di assistenza alle famiglie che ricorrono alle cittadine straniere immigrate, al fine di consentire una corretta gestione del rapporto di lavoro nel rispetto delle norme di legge e contrattuali vigenti, anche da un punto di vista economico; ad azioni dirette a sostenere l'emersione del lavoro sommerso e irregolare (art. 23).

Lazio, Legge regionale 10/2008, Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati²⁵.

La Regione, in collaborazione con gli enti locali, con le istituzioni scolastiche ed universitarie e con gli enti di formazione accreditati, promuove e favorisce: le iniziative di orientamento, di tirocinio, di formazione, a favore dei cittadini stranieri immigrati; l'istituzione di borse di studio per cittadini stranieri immigrati iscritti a corsi di laurea e a corsi postlaurea nelle università degli studi e negli istituti di ricerca aventi sede nel territorio della Regione; la stipula di accordi di cooperazione fra università con sede nel territorio della Regione e università di Paesi non appartenenti all'Unione europea, anche al fine di facilitare il rientro e il reinserimento nei Paesi di origine dei cittadini stranieri immigrati laureati nelle università aventi sede nel territorio della Regione; i programmi di sostegno degli studenti, dei ricercatori, dei docenti e dei tecnici stranieri operanti nelle università degli studi e negli istituti di ricerca aventi sede nel territorio della Regione; gli interventi di formazione nei Paesi di provenienza (art. 12.1).

Inoltre, la Regione sostiene le attività di formazione mirate alla conoscenza della legislazione in materia di sicurezza sul posto di lavoro e di assistenza sanitaria, realizzate in collaborazione con enti e istituti previdenziali, assistenziali, sanitari, di vigilanza, associazioni sindacali dei lavoratori, dei datori di lavoro ed enti bilaterali; e opera per il riconoscimento delle competenze e la valo-

²⁵

http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglioweb/leggi_regionali.php?vms=107&vmf=19#.VS-12twa_Y4

rizzazione dei titoli e delle professionalità acquisiti nei Paesi di provenienza nonché delle iniziative finalizzate alla formazione qualificata nei Paesi stessi (art. 12.2-3).

La Legge del 2008 dispone, poi, che i cittadini stranieri immigrati abbiano diritto, a condizioni di pari opportunità, all'inserimento lavorativo e al sostegno ad attività autonome, anche in forma imprenditoriale e cooperativa. A tal fine, favorisce l'inserimento lavorativo dei cittadini stranieri immigrati, anche mediante la qualificazione della rete dei servizi per il lavoro e la formazione degli operatori; sostiene le iniziative autonome prevedendo forme di cooperazione, di accesso al credito e iniziative di supporto alle attività imprenditoriali, con particolare riguardo alle iniziative da parte di giovani e donne, nonché alle vittime della tratta, gravemente sfruttate in regime di protezione sociale (art. 14).

Per quanto riguarda i lavoratori stagionali, la Regione Lazio promuove convenzioni, ai sensi dell'art. 24.5 del Testo Unico sull'immigrazione, con gli enti locali e con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale (sia dei lavoratori che dei datori di lavoro), per: osservare l'andamento del mercato del lavoro stagionale e stimare il fabbisogno di manodopera stagionale per aree e settori di attività economica; assicurare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro stagionale; favorire il reperimento degli alloggi, singoli o collettivi, necessari a ospitare i lavoratori stagionali da parte dei datori di lavoro della medesima zona; rafforzare il controllo ispettivo e sindacale della regolarità dei rapporti di lavoro; facilitare l'accesso dei lavoratori stagionali, anche attraverso l'informazione sui loro diritti e doveri, ai servizi sociali, ai centri di accoglienza e ad altre sistemazioni alloggiate idonee e dignitose, nonché a tutte le prestazioni concernenti i diritti sociali (art. 14.4).

Ai cittadini stranieri legalmente soggiornanti nel Lazio la Legge riconosce il diritto di partecipare a concorsi per l'accesso al pubblico impiego banditi nell'ambito dell'ordinamento regionale che, per esplicita previsione normativa, non siano riservati in via esclusiva a cittadini italiani (art. 14.5).

Regione Marche, Legge 13/2009, Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati, così come modificata dalla Legge regionale 28/2009²⁶.

Tale Legge garantisce agli immigrati residenti in modo regolare nella Regione l'accesso agli interventi di formazione, riqualificazione e aggiornamento professionale. A tal fine, la Regione programma specifici interventi per facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro degli immigrati; sostiene corsi per la

²⁶http://www.consiglio.marche.gov.it/banche_dati_e_documentazione/leggirm/leggi/visualizza/vig/1613

formazione e l'aggiornamento di mediatori interculturali, rivolti a operatori degli enti pubblici e delle associazioni operanti nel campo dell'immigrazione; favorisce la formazione del personale della scuola e degli operatori degli enti locali che sono a contatto quotidiano con gli immigrati attraverso il coordinamento di progetti sull'educazione interculturale (art. 11).

Toscana, Legge regionale 29/2009, Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana²⁷.

La Regione promuove azioni volte a facilitare l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro per i cittadini stranieri; a tal fine, favorisce, in conformità con la normativa statale, la stipulazione di accordi di collaborazione con organizzazioni sindacali dei lavoratori, dei datori di lavoro, e con il Terzo settore, ai fini dell'ingresso regolare sul territorio dei cittadini stranieri per motivi di lavoro (par. 44).

Puglia, Legge regionale 32/2009, Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia²⁸.

In base a tale Legge, la Regione favorisce l'inserimento lavorativo stabile degli immigrati regolarmente soggiornanti in forma di lavoro dipendente, autonomo e imprenditoriale, anche mediante la qualificazione della rete dei servizi per il lavoro e la formazione degli operatori. È prevista la stipulazione di convenzioni con le associazioni sindacali e con le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello regionale, con gli enti di patronato e con gli enti locali, dirette ad assicurare idonee condizioni di lavoro e di accoglienza dei lavoratori.

La Regione si è impegnata, inoltre, a monitorare i flussi di ingresso di lavoratori stranieri, anche stagionali, nel territorio regionale, avvalendosi dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto d'asilo (art. 14.1-3). Al fine di assicurare un'ordinaria gestione dei rapporti di lavoro di tipo stagionale, la Regione promuove convenzioni con le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, ai sensi dell'art. 24.5 del Testo Unico sull'immigrazione, per: osservare l'andamento del mercato del lavoro stagionale e stimare il fabbisogno di manodopera stagionale per aree e settori di attività economica; assicurare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro stagionale, anche facilitando le procedure per la sottoscrizione dei contratti di lavoro e l'adempimento degli oneri contributivi, previdenziali e assistenziali; favorire il reperimento degli alloggi necessari a ospitare i lavoratori stagionali da parte dei datori di

²⁷ <http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/PRS/documenti/legge-2009-00029.pdf>

²⁸ <http://www.regione.puglia.it/index.php?page=curp&opz=display&id=4653>

lavoro della medesima zona, singoli o collettivi; favorire un effettivo controllo della regolarità dei rapporti di lavoro in atto; facilitare l'accesso dei lavoratori stranieri stagionali, anche attraverso l'informazione sui loro diritti e doveri, ai servizi sociali, ai centri di accoglienza e ad altre sistemazioni alloggiative idonee e dignitose, nonché a tutte le prestazioni concernenti i diritti sociali (art. 14.4).

Campania, Legge regionale 6/2010, Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania²⁹.

Secondo tale Legge, le persone straniere hanno diritto di accedere, a parità di condizioni con gli altri cittadini, a tutti i corsi di orientamento, formazione e riqualificazione professionali, nell'ambito degli interventi previsti dalla normativa regionale. La Regione può finanziare, inoltre, appositi percorsi formativi al fine di rimuovere eventuali ostacoli che impediscono l'inserimento nel mercato del lavoro delle persone straniere residenti nel territorio della Regione (art. 20). Si dispone, inoltre, che le persone straniere, regolarmente soggiornanti, abbiano diritto a condizioni di pari opportunità nell'inserimento lavorativo e al sostegno ad attività autonome e imprenditoriali. A tal fine, la Regione favorisce l'inserimento lavorativo delle persone straniere in forma di lavoro dipendente, autonomo ed imprenditoriale, anche mediante la qualificazione della rete dei servizi per il lavoro e la formazione degli operatori.

Le persone straniere regolarmente iscritte nelle liste anagrafiche delle persone in cerca di lavoro presso i Centri per l'impiego hanno diritto, infine, alle agevolazioni per la costituzione di nuove cooperative ed imprese.

Per quanto attiene ai rapporti di lavoro di tipo stagionale, la Regione promuove convenzioni con le parti sociali, ai sensi dell'art. 24.5 del Testo Unico sull'immigrazione, per garantire le migliori condizioni in relazione all'andamento del mercato del lavoro (art. 21).

14. Giurisprudenza europea

Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE)

✓ Sentenza della Corte di giustizia europea sul caso *Feryn* in cui era stata considerata illecita la manifesta intenzione della azienda privata di non voler assumere una persona perché appartenente ad una determinata nazionalità³⁰.

²⁹ http://www.sito.regione.campania.it/leggi_regionali2010/index_leggi2010.asp

³⁰ Corte di giustizia delle Comunità europee, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v Firma Feryn NV*, causa C-54/07, sentenza del 10 luglio 2008.

La NV Firma Feryn era un'impresa specializzata nella vendita e nell'installazione di porte. All'inizio del 2005, avviò una campagna di selezione del personale e, uno degli amministratori delegati, intervistato, dichiarò che erano escluse dalla selezione le persone di origine marocchina. Secondo la Corte di Giustizia europea la dichiarazione pubblica di un datore di lavoro, in cui si manifesta l'intenzione di non voler assumere una persona appartenente ad una determinata nazionalità o origine etnica, costituisce una discriminazione diretta ai sensi della Direttiva 2000/43/CE,

In generale, comunque, un datore di lavoro che intende avviare un processo di selezione del personale non è tenuto a fornire informazioni sui criteri cui realizzare tale selezione. Tuttavia, come affermato dalla CGUE nel *Caso Meister c. Speech Design GmbH*, uneventuale rifiuto potrebbe rappresentare un elemento presuntivo di discriminazione³¹.

Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)

Per quanto attiene alle discriminazioni nell'ambito lavorativo, la CEDU ha considerato conforme alla Convenzione una differenza di trattamento basata sul criterio della nazionalità solo se questa è motivata da gravi ragioni³². Così, infatti, la Corte ha dichiarato la violazione dell'art. 1, del Protocollo n. 1, in combinato disposto con l'art. 14 della CEDU nel *Caso Gaygusuz c. Austria*, del 16 settembre 1996, in cui il ricorrente, un cittadino turco che per più di dieci anni aveva lavorato in Austria versando regolarmente i contributi, lamentava il mancato riconoscimento dell'indennità di disoccupazione³³.

Così, anche, nel *Caso Luczak c. Polonia*, in cui la Corte ha reputato contrario alla Convenzione la mancata ammissione di uno straniero al sistema previdenziale previsto per gli agricoltori³⁴; e nel *Caso Koua Poirrez c. Francia* dove la Corte perviene alla medesima conclusione in seguito al mancato riconoscimento del reddito minimo d'inserimento, nei confronti di un giovane straniero invalido³⁵.

³¹ Corte di giustizia europea, sentenza 19 aprile 2012, causa *Meister c. Speech Design System*, causa C-415/10

³² Corte europea dei diritti umani, *Caso Luczak c. Polonia*, ricorso n. 77782/01, sentenza del 27 novembre 2007.

³³ Corte europea dei diritti umani, *Caso Gaygusuz c. Austria*, ricorso n. 17371/90, sentenza del 16 settembre 1996.

³⁴ Corte europea dei diritti umani (sezione IV), *Luczak c. Polonia*, ricorso n. 77782/01, sentenza del 27 novembre 2007.

³⁵ Corte europea dei diritti umani (sezione II), *Koua Poirrez c. Francia*, ricorso n. 40892/98, sentenza del 30 settembre 2003.

15. Giurisprudenza italiana

In Italia, uno dei casi maggiormente ricorrenti negli anni più recenti ha riguardato la mancata ammissione concorsuale di alcune lavoratrici extracomunitarie, da parte delle Aziende ospedaliere universitarie. Nel caso della ASL di Parma, il tribunale ha affermato che “è irragionevole e discriminatorio il requisito della cittadinanza ai fini dell’accesso al lavoro allorché si tratti di attività semplici, al contrario può essere validamente richiesto per lo svolgimento di attività comportanti l’esercizio di pubblici poteri o di funzioni di interesse nazionale”³⁶.

Anche nel campo dell’insegnamento il requisito della cittadinanza è stato considerato come una discriminante ai fini dell’assunzione. È il caso del tribunale di Genova che, nel gennaio 2010, ha accolto il ricorso di un insegnante marocchino licenziato da una scuola statale perché privo della cittadinanza italiana richiesta dal Decreto ministeriale n. 53/2007³⁷. Secondo il giudice la decisione del dirigente scolastico ha violato il Testo unico sull’immigrazione (art. 2, c. 2) nella parte in cui si afferma la parità di trattamento tra i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e i lavoratori nazionali³⁸.

³⁶ *Tribunale di Parma, ordinanza del 13 maggio 2009, n. 328/09*. Poco tempo prima era stato il Tribunale di Rimini ad accogliere il ricorso di una cittadina albanese contro la decisione dell’ASL di Rimini di escluderla dalla graduatoria di un concorso per operatori socio-sanitari per mancanza della cittadinanza italiana (Tribunale di Rimini, sezione lavoro, ordinanza del 26 ottobre 2009, n. 3626). Si ricorda anche la sentenza del Tribunale Civile di Milano del 2008 con cui era stata ritenuta discriminatoria l’esclusione degli infermieri di nazionalità straniera dalle procedure di stabilizzazione dei contratti a tempo determinato o a progetto (Tribunale di Milano, sezione lavoro, sentenza del 27 maggio 2008, n. 2454). Si ricordano inoltre: l’ordinanza del 14 gennaio 2006 del Tribunale di Firenze sulla partecipazione di un cittadino marocchino ad un concorso pubblico bandito dall’Università di Firenze; l’ordinanza del 6 dicembre 2006 del Tribunale di Perugia sull’esclusione di una cittadina iraniana dalla graduatoria per un concorso pubblico per dirigente medico presso l’ASL di Perugia; e l’ordinanza del 2 luglio 2002 n. 281 della Corte di appello di Firenze sull’esclusione di un cittadino albanese dalla partecipazione ad un concorso pubblico per operatori tecnici addetti all’assistenza ospedaliera per difetto del requisito della cittadinanza italiana.

³⁷ Tribunale di Genova (sezione lavoro), ordinanza del 21 gennaio 2010, n. 113/09.

³⁸ Nell’ordinanza, il giudice ha ritenuto irragionevole e ingiustificato il trattamento differenziato previsto dal Decreto ministeriale n. 53 del 2007 tra cittadini comunitari ed extracomunitari per quanto riguarda l’accesso alle posizioni lavorative di assistente all’insegnamento della lingua straniera nelle scuole medie perché, per tali posizioni, non si configura il principio dell’esercizio di pubblici poteri che giustificherebbe la tutela degli interessi nazionali. Nella stessa direzione il Tribunale di Milano nel gennaio 2010, secondo il quale la norma che riserva l’accesso alle graduatorie per i lettori di lingua straniera ai soli cittadini italiani o dei Paesi membri dell’Unione europea, con una possibilità limitata e residuale per i cittadini di altri Paesi qualora debba essere insegnata una lingua che sia ufficiale esclusivamente in Paesi non comunitari e ove non siano reperibili candidati in possesso della cittadinanza comunitaria, prevista dal Decreto

Il Tribunale di Milano, invece, nel luglio 2009, ha considerato discriminatorio l'esclusione degli stranieri dall'impiego nelle imprese di trasporto pubblico. Secondo il Tribunale, il Regio Decreto n. 148 del 1931, che prevedeva il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'assunzione nelle imprese di trasporto pubblico, era da considerarsi implicitamente abrogato dal Testo unico sull'immigrazione in base al quale vige un principio di parità di trattamento tra lavoratori migranti regolarmente soggiornanti e lavoratori nazionali³⁹.

16. Misure nazionali per la mobilità lavorativa

Tra le misure adottate a livello nazionale per la mobilità lavorativa, particolare rilievo assume il Programma "La mobilità internazionale del lavoro". Realizzato da Italia lavoro, il Programma promuove il ruolo attivo degli intermediari pubblico/privati e degli attori della domanda di lavoro in Italia e all'estero nella gestione dei flussi migratori per lavoro e prevede azioni per lo sviluppo e il sostegno della rete internazionale di servizi per il lavoro e la migrazione, finalizzata alla promozione di canali di ingresso qualificati, percorsi di mobilità circolare e interventi di rientro e co-sviluppo⁴⁰. Il progetto, iniziato il 1 gennaio 2006, terminerà il 30/04/2016.

ministeriale n. 56/2009 è discriminatoria; Tribunale di Milano (sezione lavoro), ordinanza del 11 gennaio 2010, n. 9083/09.

³⁹ Tribunale di Milano (sezione lavoro) ordinanza del 20 luglio 2009. Il Tribunale di Milano, nel giudicare discriminatorio il comportamento dell'azienda di trasporto, ha richiamato, tra l'altro, la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 10 luglio 2008 sul *Caso Feryn*. La NV Firma *Feryn*, un'impresa specializzata nella vendita e nell'installazione di porte basculanti e sezionali, all'inizio del 2005, avviò una campagna di selezione del personale. In un'intervista rilasciata da uno degli amministratori delegati dichiarò che, a causa della paura nutrita dai clienti nei confronti degli immigrati, le persone di origine marocchina erano escluse dalla selezione. Il Tribunale del lavoro di Bruxelles ritenne, però, che le dichiarazioni rilasciate costituissero solo delle discriminazioni potenziali (da esse risultava solo l'intenzione di non assumere persone che appartenessero ad una determinata origine etnica). La Corte di Giustizia europea, al contrario, investita del ricorso, nella decisione finale, ha affermato che la dichiarazione pubblica di un datore di lavoro, in cui si manifesta l'intenzione di non voler assumere una persona appartenere ad una determinata nazionalità o origine etnica, ha un effetto reale e non ipotetico, pertanto costituisce una discriminazione diretta ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. a, della Direttiva 2000/43/CE. Secondo la Corte le dichiarazioni hanno, infatti, avuto un impatto umiliante e demoralizzante sulle persone aventi quelle origini etniche che intendevano accedere al mercato del lavoro e, in particolare, su quelle che sarebbero state interessate ad essere assunte presso il datore di lavoro in questione; Corte di giustizia delle Comunità europee, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v Firma Feryn NV*, causa C-54/07, sentenza del 10 luglio 2008, par. 2.

⁴⁰ <http://www.italialavoro.it/wps/portal/mobint>.

Il progetto consiste nello sviluppo delle condizioni istituzionali, organizzative, strumentali, funzionali alla programmazione e gestione di percorsi di mobilità dei lavoratori dai Paesi d'origine verso l'Italia, sulla base di una analisi che evidenzia *in loco* le carenze del sistema delle politiche e dei servizi.

Il progetto, a causa della complessità del contesto politico-istituzionale, è stato rimodulato più volte (2007-2009-2010-2012-2014). Ad oggi le attività si basano su due ambiti di intervento: il sostegno ai negoziati con i Paesi terzi e all'attuazione dei programmi per la qualificazione dei flussi, da una parte, e la mobilità internazionale e lo sviluppo delle reti transnazionali per l'attuazione di percorsi di mobilità circolare e di qualificazione professionale, dall'altra.

L'ultima pianificazione ha portato al superamento delle sedi operative di Italia Lavoro presenti in alcuni Stati (Egitto, Albania, Moldavia e Sri Lanka), e all'organizzazione delle attività per macro aree geografiche (Sud Mediterraneo, Est Europa, Balcani e Sud Est Asiatico).

Il Programma si svolge in complementarietà con altri programmi, tra cui, in particolare, quello per la formazione nei Paesi d'origine dei flussi migratori verso l'Italia che è stato adottato dal Ministero dell'interno il 27 aprile 2013 ed è stato finanziato dal Fondo Europeo per l'Integrazione di Cittadini di Paesi Terzi – Azione 1 “Formazione linguistica ed educazione civica” – Annualità 2012⁴¹.

17. Buone prassi

ARCI Bologna, progetto “Cantieri meticci”

La compagnia Cantieri meticci nasce in nel 2013 come evoluzione della Compagnia dei rifugiati del Teatro dell'Argine di San Lazzaro di Savena (BO) al fine di coinvolgere i richiedenti asilo e i rifugiati delle principali strutture di accoglienza bolognesi⁴². La compagnia è un'associazione di promozione sociale affiliata ad ARCI Bologna.

Il progetto Cantieri meticci è frutto dell'idea che un gruppo teatrale misto possa essere un ottimo strumento per diffondere la conoscenza della diversità di culture e storie; per combattere gli stereotipi; per facilitare il dialogo interculturale. L'obiettivo del progetto è quello di favorire l'inserimento lavorativo di persone migranti (e non solo) attraverso la cultura ed il teatro. Chi partecipa al percorso viene a lungo formato in modo da poter utilizzare la professione di attore come *chance* di sostegno economico.

⁴¹ www.italialavoro.it.

⁴² I Cantieri Meticci nascono nel 2005 come progetto della Compagnia del Teatro dell'Argine, che organizza e conduce laboratori di teatro per gruppi interculturali e che coinvolgono anche richiedenti asilo e rifugiati; <http://www.cantierimeticci.it>.

La compagnia si amplia di anno in anno perché accoglie le nuove persone accolte sul territorio e, così facendo, garantisce percorsi teatrali sempre più stimolanti e formativi. La modalità progettuale prevede che i componenti più “anziani”, dopo qualche anno, diventino anch’essi conduttori di nuovi laboratori. La compagnia promuove laboratori nelle scuole superiori e nelle scuole di italiano per migranti, *workshop* intensivi e progetti di Ristoryarte⁴³.

La compagnia Cantieri Meticci collabora con molti dei 107 circoli affiliati ad ARCI Bologna. Ha collaborato per anni con il Teatro dell’Argine di San Lazzaro e all’attivo diverse partecipazioni a festival. L’attività dell’ARCI Bologna è quella di creare opportunità lavorative per la compagnia organizzando rassegne ed eventi.

Ad oggi, la compagnia rappresenta un punto di riferimento per numerosi migranti presenti a Bologna e per gli italiani interessati al tema dell’integrazione. L’esperienza ha dimostrato che le persone che hanno partecipato ai laboratori hanno avuto una maggiore facilità nell’apprendimento della lingua italiana; nell’integrazione e nelle relazioni di amicizia con la popolazione italiana.

Indubbiamente le criticità del progetto sono legate al periodo storico di crisi economica che ci troviamo a vivere e alla difficoltà di scommettere sulla cultura teatrale come strumento di inserimento lavorativo. Tuttavia, ad oggi la compagnia può contare sulla presenza di circa trenta attori/operatori provenienti da Afghanistan, Belgio, Camerun, Cina, Costa d’Avorio, Eritrea, Ghana, Iran, Italia, Mali, Marocco, Nigeria, Pakistan, Palestina, Repubblica Democratica del Congo, Russia, Sierra Leone, Siria, Somalia.

La sostenibilità economica del progetto è data dai partecipanti ai corsi, dai biglietti degli spettacoli e dalla partecipazione ai bandi di fondazioni piuttosto che fondi europei.

Sicuramente il progetto Cantieri Meticci è un’esperienza che può essere facilmente riproducibile laddove ci siano persone, migranti e non, che vogliono mettersi in gioco e provare a diventare attori professionisti portando in scena le proprie storie o narrando quelle di altri.

⁴³ Ristoryarte è un progetto imprenditoriale pensato per esaltare e trasformare in occupazione i talenti culinari dei rifugiati incontrati negli anni; <http://www.cantierimeticci.it/ristoryarte/?lang=it/>.

ARCI Firenze, progetto STILE - Strumenti di inserimento lavorativo per persone in esclusione e svantaggio

Il progetto STILE, che si è svolto dall'agosto 2013 al marzo 2014, è stato presentato da Ass. Solidarietà Caritas ONLUS, Arci Comitato Territoriale Firenze e CIAO-Impresa sociale ed ha avuto l'obiettivo di rafforzare le buone prassi di inserimento lavorativo realizzate dagli enti *partner* negli ultimi precedenti con la Direzione lavoro della Provincia di Firenze e i Centri provinciali per l'impiego; di consolidare la collaborazione e l'integrazione di intervento e progettualità con quella della rete territoriale dei servizi sociosanitari (SIAS, ASL, SerT con quella dell'UEPE) e le istituzioni carcerarie, non solo dell'area fiorentina, ma di tutte le realtà significative dell'intero territorio provinciale⁴⁴.

L'idea di fondo del progetto STILE è stata quella di colmare la distanza nel mercato del lavoro. Il progetto ha avuto come destinatari soggetti particolarmente svantaggiati e a rischio di esclusione sociale. Tra i 224 percorsi di formazione e tirocini svolti nel corso del progetto, 78 hanno riguardato persone migranti.

Tra i principali servizi svolti quello di accompagnamento e inserimento lavorativo dipendente e autonomo, orientamento, counseling rete territoriale, e azioni di segretariato sociale. In particolare, gli operatori coinvolti nel progetto hanno facilitato l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro ed hanno favorito gli inserimenti lavorativi e i tirocini di orientamento tenendo conto delle necessità delle aziende e delle specificità dei lavoratori.

Tra gli elementi di successo del progetto, particolare rilievo merita: la rete operativa che è stata creata insieme ai servizi sociali del territorio, ai Centri per l'impiego UEPE, agli Istituti penitenziari e alle realtà associative presenti sul territorio; la maggiore libertà di azione rispetto alle realtà istituzionali; la costruzione di percorsi di accompagnamento al lavoro personalizzati, flessibili, monitorati e valutati da un'apposita *Equipe*.

Sfortunatamente le risorse economiche e umane a disposizione del progetto non sono bastate a far fronte ai numerosi progetti individuali di inserimento al lavoro proposti dai vari operatori sociali. Inoltre, le attività di orientamento, accompagnamento ed erogazione di tirocini hanno subito un arresto al termine del progetto, anche se i circoli ARCI coinvolti hanno continuato autonomamente a realizzare tirocini e a favorire inserimenti lavorativi.

Da quanto emerso sembra possibile pensare che le attività realizzate dal progetto STILE possano essere riprodotte in qualsiasi contesto in cui esista una rete territoriale o un tavolo interistituzionale composto dai servizi sociali del territorio e dal mondo dell'associazionismo e del privato sociale.

⁴⁴ Servizi Integrati Assistenza Sociale Territoriale (SIAS); Servizi Tossicodipendenze (SerT); Ufficio Esecuzione Penale Esterna (UEPE).

ACLI Foggia, progetto Ri-abitare

Il progetto Ri-abitare ha come scopo principale quello di favorire l'accesso all'alloggio. Si rimanda, quindi, per un'analisi più approfondita del progetto, al Rapporto sul *Housing sociale*. I partner coinvolti sono il Consorzio ARANE, le ACLI, il Comune di Foggia e l'Ufficio *Migrantes* di Manfredonia.

Per quanto riguarda la mobilità lavorativa, il progetto Ri-abitare rileva perché, tra le sue attività, prevede anche quella di facilitare l'integrazione attraverso l'inserimento lavorativo dei cittadini stranieri e delle famiglie immigrate. Al momento della ricerca, il progetto è ancora in corso.

L'attività di accompagnamento al lavoro prevista all'interno del progetto mira ad innovare, migliorandone la qualità, i servizi di inserimento lavorativo per gli stranieri, e ad individuare e rafforzare il progetto professionale di ogni singola persona.

È stato attivato un percorso denominato "La Bottega dei mestieri", a cui partecipano sei cittadini stranieri, che, partendo dalle singole competenze e vocazioni degli utenti, tende a valorizzare i vecchi mestieri e le antiche arti del territorio. L'intento è quello di favorire la promozione di una cooperativa di servizi.

Al momento è in una fase di sperimentazione la costituzione di una rete locale con i rappresentanti del mondo istituzionale, imprenditoriale e associativo. Questa rete, una volta costituita, permetterà di individuare ed attivare azioni di politiche abitative e di inserimento lavorativo particolarmente attente alle situazioni di marginalità.

Progetto Workplace Europe

Tra i progetti relativi alla mobilità lavorativa realizzati a livello europeo particolare rilievo riveste quello realizzato dalla Confederazione europea dei sindacati denominato progetto Workplace Europe: Trasformare l'Europa in un luogo dove lavorare migliore per tutti.

Il progetto ha avuto come obiettivi quelli di: raccogliere informazioni sulle attività sindacali per sostenere i lavoratori migranti e mobili e le loro famiglie; aumentare le loro possibilità e opportunità di accesso a lavori decenti, nonché l'inclusione e l'integrazione nei posti di lavoro e nelle società d'accoglienza; cercare modi innovativi per informare, sostenere, proteggere e organizzare i lavoratori migranti/mobili e le loro famiglie. Tutto ciò al fine di aiutare i lavoratori migranti a superare le barriere e gli ostacoli che impediscono una partecipazione totale e paritaria ai mercati del lavoro di tutta Europa, informare i sindacati europei delle buone prassi così da avviare azioni e attività analoghe nei loro Paesi/settori e sviluppare modelli di buone pratiche che possano essere diffusi e riproposti in tutta Europa.

Gli obiettivi e le finalità del progetto sono stati perseguiti attraverso il coinvolgimento delle imprese e dei datori di lavoro e il sostegno dei sindacati ai lavoratori mobili e migranti.

Nel primo caso, con il coinvolgimento dei datori di lavoro e delle aziende si è cercato di favorire il rispetto e la tutela dei diritti dei lavoratori mobili e migranti nei contratti collettivi rimuovendo i principali ostacoli, di migliorare l'integrazione e la non discriminazione e di sensibilizzare il dialogo sociale sulle problematiche specifiche dei lavoratori migranti e mobili.

Per quanto riguarda, invece, il sostegno ai lavoratori mobili ed emigranti i sindacati hanno fornito le informazioni sui diritti, sul mercato del lavoro e sul Paese di residenza in varie lingue, così da superare eventuali barriere iniziali di comunicazione; hanno garantito la consulenza e i servizi di natura legale; hanno aiutato i lavoratori migranti ad organizzarsi e a far riconoscere i loro diritti.

Per quanto concerne l'informazione, la consulenza e il sostegno ai lavoratori mobili e migranti, sono state attuate varie azioni, tra cui, la formazione dei membri dei sindacati così da renderli in grado di fornire risposte adeguate alle esigenze dei lavoratori migranti. Queste azioni hanno incluso riunioni transfrontaliere fra sindacati e osservatori sull'occupazione transfrontaliera; reti di cooperazione sindacale di diversi Paesi per condividere informazioni e conoscenze al fine di migliorare le attività a sostegno dei lavoratori migranti e mobili; riunioni per costruire rapporti con altre organizzazioni attive sul campo come le organizzazioni di migranti, ONG, canali media sui migranti, ecc.

Inoltre, sono state fornite informazioni e sostegno direttamente ai lavoratori migranti, attraverso la pubblicazione di opuscoli informativi in varie lingue e l'avvio di campagne informative sui diritti sociali e del lavoro.

Per quanto riguarda l'integrazione dei lavoratori mobili e migranti nel movimento sindacale, nel posto di lavoro e nella vita lavorativa del Paese d'accoglienza il progetto ha cercato di individuare quelle pratiche che aiutassero i lavoratori interessati ad integrarsi nei posti di lavoro, nei mercati del lavoro, nel movimento sindacale e nelle società del Paese d'accoglienza o del Paese d'origine una volta rientrati.

Particolare rilievo hanno assunto le pratiche sull'integrazione tramite contrattazione collettiva, ad esempio attraverso la predisposizione di contratti collettivi, comprendenti articoli riguardanti la situazione specifica dei lavoratori stranieri (accordo fra rappresentanti dei lavoratori e datore di lavoro nella società *Club Méditerranée* sui diritti fondamentali del lavoro e sulla mobilità transnazionale nella zona Europa-Africa); le pratiche di inserimento nella società e nel mondo del lavoro tramite formazione professionale (istruzione linguistica, tecniche di ricerca di un posto di lavoro, abilità sociali e misure di accompagnamento); le attività di formazione, informazione e didattiche (corsi di lingua, programmi di formazione in materia di occupazione, diritti e prerogative, riunioni informative in materia di sicurezza sociale); le attività di sensibilizzazione sulle tematiche legate alla migrazione e all'integrazione dei lavoratori migranti.

Il progetto ha permesso, inoltre, di individuare alcuni casi di prassi molto interessanti. Per esigenze di spazio mi limiterò a citarne solo alcuni, rimandato al Rapporto finale del progetto.

Rete di lavoro del Mar Baltico (BSLN) – Un progetto di cooperazione transnazionale di 22 partner effettivi e partner associati di 9 Paesi della regione baltica (Finlandia, Svezia, Norvegia, Danimarca, Germania, Polonia, Lituania, Lettonia e Estonia) che si è svolto dal 2008 al 2011.

Il progetto ha mirato a creare una piattaforma nell'area regionale per garantirne il coordinamento tra i partner; a sviluppare un'agenda politica a favore di mercati del lavoro sostenibili nella regione del Mar Baltico; a cercare soluzioni alle conseguenze della crisi economica e della mobilità di manodopera nei mercati del lavoro del Mar Baltico puntando sul dialogo sociale e sulle politiche attive del mercato del lavoro.

Centri d'informazione per lavoratori stranieri CITE-CCOO (CITE) – I Centri d'informazione per lavoratori stranieri sono organizzazioni create dal sindacato *Comisiones Obreras* (CCOO) a sostegno dei lavoratori migranti al fine di adattare la legislazione nazionale spagnola alla normativa dell'UE. Ad oggi sono 136 uffici su tutto il territorio spagnolo.

Tra le principali attività svolte dai Centri vi è quella di: fornire informazioni ai gruppi immigrati su questioni riguardanti il lavoro; fornire servizi legali a immigrati che possono essere oggetto di sfruttamento e molestia; combattere la discriminazione e l'intolleranza sul lavoro; regolarizzare i lavoratori immigrati e difendere i loro diritti fondamentali; fornire assistenza legale in caso di espulsione, problemi con lavoratori immigrati irregolari e sprovvisti di documenti, rinnovi dei permessi di residenza e di lavoro; sviluppare azioni destinate a contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e sensibilizzare la categoria degli imprenditori; sviluppare campagne informative sul mercato del lavoro.

GSEE Grecia, Rete osservatorio e strutture per il rafforzamento dei profughi e degli immigrati economici nel mercato del lavoro - L'obiettivo del progetto è stato quello garantire i diritti dei lavoratori stranieri, attraverso lo sviluppo di sette Centri regionali. L'Osservatorio è ancora attivo.

Tra i servizi offerti dai Centri: l'informazione, il sostegno e la consulenza; lo sviluppo di una rete a livello locale con sindacati, federazioni, agenzie collettive degli immigrati (organizzazioni, comunità) e le agenzie pubbliche e private che offrono servizi agli immigrati (municipalità, organizzazioni regionali, ospedali, ONG, ambasciate).

Per quanto riguarda le attività svolte, rilevano la formazione di consulenti specializzati per gli immigrati, la mappatura e la valutazione dei servizi e delle

politiche di sostegno fornite ad immigrati, la formazione di mediatori culturali, l'organizzazione di *workshop* a livello locale.

Progetto "Welcome to Denmark" - Sviluppato dalla Danish Confederation of Trade Unions (LO).

Il progetto ha cercato di individuare le barriere che i lavoratori migranti e mobili devono affrontare nel mercato del lavoro danese e trovare il modo di superarle. A tal fine sono state quattro le aree di interesse su cui il progetto si è concentrato: contatto con le autorità, comprensione della lingua e della cultura, rapporto sul posto di lavoro e benessere della famiglia.

Associazione In Migrazione Onlus - Progetto "Bella Farnia" - Agropontino

Il progetto avviato ad inizio 2015 ha una durata complessiva di 12 mesi ed intende coinvolgere complessivamente oltre 2.000 migranti punjabi, presenti (residenti o domiciliati) nella provincia di Latina, con particolare riferimento a coloro che vivono presso il centro residenziale Bella Farnia Mare (luogo di concentrazione della maggior parte della comunità).

Il progetto è realizzato dall'Associazione In Migrazione Onlus grazie al contributo della Regione Lazio e dell'Agenzia regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione dell'agricoltura nel Lazio (Arsial).

Quattro le tipologie principali di attività condotte da personale specializzato: assistenza, informazione e orientamento ai servizi del territorio; assistenza legale; mediazione linguistica e culturale; documentazione e ricerca, in collaborazione con l'Osservatorio nazionale di analisi del lavoro in agricoltura della FLAI-CGIL, dell'Università degli studi della Calabria, Catania, Salerno, Foggia e dell'istituto ISTISS (Istituto per Studi sui Servizi Sociali) nella pubblicazione e diffusione dei risultati.

Rapporti partner stranieri

Breve introduzione ai rapporti dei partner europei

di Fabio Marcelli

Il rapporto con i nostri partner europei ha costituito un tratto distintivo importante del progetto FEI “Partecipare per integrarsi”. Lungi dall’offrire soluzioni miracolistiche che non esistono, il loro contributo ci pare tuttavia fondamentale. Innanzitutto perché evidenzia un orizzonte problematico in larga misura comune, al di là delle vicende storiche indubbiamente diverse fra Paesi come l’Italia e la Spagna, a vocazione emigratoria, e altri come Belgio, Francia, Germania, da molto tempo Paesi di destinazione delle migrazioni, anche e soprattutto, per tutto un periodo, ancora non esaurito, provenienti proprio dai primi due e da altri Paesi europei.

L’orizzonte problematico comune risiede, a ben vedere, nel contesto segnato da un determinato indirizzo politico dell’Unione europea, nel suo complesso orientata ad affermare la centralità del mercato e quella del ruolo dei privati, come pure dall’insorgere di sofferenze a volte orientate verso scorciole di tipo “populistico” o, per chiamare le cose con il loro nome, “razzistico” che prende a volte i migranti come capro espiatorio di ben altre colpe.

Da entrambi i fattori ora menzionati, riduzione del ruolo del pubblico e insorgere di malumori contro i migranti, derivano purtroppo condizionamenti negativi che impediscono agli Stati europei, *uti singuli* e *uti universi*, di svolgere a pieno il proprio indispensabile ruolo volto a disciplinare le migrazioni per trarne il massimo numero di stimoli e di utilità nel pieno rispetto della dignità umana dei migranti.

È del resto abbastanza comune la tendenza a collocare i migranti sui gradini inferiori del mercato del lavoro, nei settori meno qualificati dello stesso, anche se nelle situazioni dove l’informale è più strutturato e dominante tale tendenza subisce indubbiamente un rafforzamento ulteriore. Ma in questo come in altri casi, ad esempio per quanto riguarda il tema del diritto all’alloggio, le problematiche sollevate dai migranti riguardano in realtà il complesso della popolazione e non possono trovare soluzioni specifiche che prescindano da quelle di carattere più generale.

La soluzione al problema di stampo europeo, d’altronde, deve essere anch’essa di tipo europeo. E proprio qui si vede l’utilità dei punti di vista dei partner. Alquanto differenziati tra di loro, essi trovano la propria convergenza

nel configurare la necessità di tale risposta comune, identificandone al tempo stesso alcuni tratti irrinunciabili.

Andando per sommi capi e rinviando alla lettura per una più approfondita analisi, segnalo qui i seguenti aspetti: necessità di un uso sociale del patrimonio abitativo (Spagna); centralità dei valori di dignità umana e solidarietà sociale (Germania); rifiuto dei ghetti etnici e affermazione della priorità degli affetti (Francia); applicazione adeguata del concetto di integrazione rifiutando sia l'assimilazione che il multiculturalismo esasperato (Belgio). Si tratta insomma di un'utile combinazione fra principi giuridici e sociali che costituiscono il meglio del retaggio storico dei popoli europei e l'esperienza che gli stessi hanno registrato, più o meno lunga a seconda dei Paesi, sul tema. Riaffermare questa comunanza di approccio non appare né inutile, né scontato, specie di questi tempi.

Spagna
Miguel Pajares

Situazione e buone pratiche in Spagna
Miguel Pajares¹

1. La situazione del social *housing* in Spagna. 1.1. Ridotte dimensioni del mercato del fitto. 1.2. Accesso dei migranti all'*housing*. 1.3. Buone pratiche recenti in favore dell'accesso all'*housing*. 2. Mobilità lavorativa dei migranti in Spagna. 2.1. Mobilità del lavoro in tempi di crisi. 3. Ricongiungimento familiare.

1. La situazione del social *housing* in Spagna

Si registrano alcune buone pratiche, ma quello che emerge di più sono carenze, abusi e cattive pratiche. La situazione dell'*housing* per l'insieme della popolazione risente di due problemi principali: a) ridotte dimensioni del mercato del fitto; b) ridotte dimensioni del settore del social *housing* rispetto a quello dell'alloggio a libero mercato.

1.1. Ridotte dimensioni del mercato del fitto

La politica seguita da tutti i governi nell'ultimo trentennio ha puntato alla costruzione di case da vendere sul libero mercato. Tale politica ha subito un'accentuazione a partire dal 1998. La *Ley del Suelo*, adottata in questo anno, ha favorito la massiccia costruzione di case. Si è aggiunta una politica creditizia liberale che ha gradualmente favorito l'accesso alle ipoteche per comprare case, in un contesto di caduta degli interessi sui prestiti e di allungamento delle scadenze di rimborso.

La politica fiscale ha favorito la scelta di comprare, non quella di affittare. Mentre le riduzioni fiscali in tale caso sono aumentate, sono diminuite quelle previste per l'affitto.

Nel 2006, il mercato dell'affitto riguardava circa il 10% delle abitazioni occupate in Spagna.

Ridotte dimensioni del social *housing*. La sigla per social *housing* in Spagna è VPO: *housing* sussidiato pubblicamente (*Vivienda de Protección Oficial*). Il sussidio VPO può essere applicato alla vendita o all'affitto.

Se è destinato alla vendita, il prezzo è regolamentato e non può essere concesso a persone il cui reddito sia superiore a un certo ammontare.

¹ Università di Barcellona, Unità di ricerca sociale europea del Dipartimento di antropologia sociale. Traduzione di Fabio Marcelli.

Anche se è destinato alla vendita, sono regolamentati sia il prezzo sia le caratteristiche delle persone che possono accedervi.

Le dimensioni del *social housing* destinato all'affitto sono molto ridotte in Spagna (tavola 1).

Tavola 1. *Housing* in Spagna, Proprietà ed Affitto (2005)

Affitto sociale	1 %
Affitto privato	8 %
Proprietà	81 %
Altro	10 %

Fonte: CECODHAS²

Una buona pratica può essere considerata il Piano di *housing* presentato nel 2008 dal governo spagnolo, che prevedeva l'affitto obbligatorio di almeno il 40% della VPO da costruire a partire da quella data. Ma, con il cambiamento di governo nel 2011 tale Piano è sparito. Il nuovo governo è tornato a favorire l'acquisto in proprietà e sono state eliminate le misure di sostegno all'affitto.

Possiamo concludere che la VPO, finalizzata sia alla vendita che all'affitto, è venuta perdendo la sua importanza di fronte al libero mercato. I governi hanno sostenuto quest'ultimo.

1.2. Accesso dei migranti all'*housing*

L'accesso dei migranti all'*housing* sociale è stato molto ridotto, di dimensioni pari a quelle del resto della popolazione o ancora meno.

La maggioranza dei migranti che hanno comprato o affittato gli alloggi lo hanno fatto nel libero mercato.

Di fronte all'alternativa fra comprare ed affittare i migranti hanno scelto di comprare, specialmente a partire dal 2004. Un gran numero di migranti ha comprato alloggi tra il 2003 e il 2008.

Come buona pratica di carattere generale consideriamo la circostanza che i migranti non hanno formato ghetti nelle città spagnole. Non vi sono quartieri abitati esclusivamente da migranti, ma ve ne sono alcuni in cui è aumentata la concentrazione dei migranti. Va indicata come buona pratica di carattere generale il fatto che i migranti non hanno

² Vedi CECODHAS (Osservatorio Europeo della Casa Sociale). Abitazioni sociali nell'UE 2005. Statistiche e politiche chiave nei vari Paesi. <http://www.avsmadrid.es/boletines/Boleti84.pdf>.

formato ghetti nelle città spagnole. Ragioni per l'inesistenza di ghetti sono:

1. gli interventi di VPO sono diffusi su tutti i quartieri. Data l'esiguità dell'*housing* sociale, tuttavia, si tratta di una ragione poco importante;

2. ragione più importante è che in Spagna la trasformazione delle città cominciata negli anni ottanta ha migliorato tutti i quartieri. Pertanto non esistono proprio zone degradate in cui si concentrino i migranti. Le scelte di comprare od affittare alloggi fatte dai migranti nel libero mercato si sono realizzate in modo diffuso in tutti i quartieri.

Va considerata una cattiva pratica la pressione esercitata sui migranti, specie fra il 2003 e il 2008, per indurli ad acquistare alloggi. Nel momento della crisi, molti di loro persero i propri posti di lavoro e non poterono continuare a pagare le ipoteche. Si tratta del settore della popolazione in proporzione maggiormente colpito da sfratti.

Per quanto riguarda gli sfratti, la buona pratica di maggiore importanza viene dalla società civile. Si tratta della creazione della Piattaforma delle persone colpite da ipoteche, PAH (*Plataforma de Afectados por la Hipoteca*) e di altre iniziative come Stop agli Sfratti. Queste associazioni hanno fatto un lavoro eccellente di sostegno ai senza casa. I migranti ne sono stati fortemente sostenuti e vi hanno partecipato attivamente.

1.3. Buone pratiche recenti in favore dell'accesso all'housing

Si sono recentemente imposte ulteriori buone pratiche per lottare contro la situazione che vede quasi quattro milioni di appartamenti vuoti e molte famiglie che hanno perso i propri alloggi a causa della crisi.

Molte delle case vuote sono di proprietà di banche. Queste ultime hanno accumulato appartamenti nella misura in cui molte famiglie, perdendo il lavoro, dovevano sospendere il pagamento degli interessi sulle ipoteche. Quando ciò avveniva, le banche cominciavano i processi di sfratto sottraendo le case alle famiglie.

Si è avuto un costante incremento delle case che le banche devono vendere. Tuttavia non sono interessate ad affittarle o provano a farlo a prezzi di mercato. In rari casi accettano affitti inferiori, detti affitti sociali.

Molte organizzazioni sociali hanno cominciato a chiedere alle banche di adibire tutte queste case ad affitto sociale. Dinanzi al rifiuto delle banche molte istituzioni locali (municipi) e regionali (governi delle comunità autonome) hanno proceduto autonomamente.

Ciò ha condotto a tre tipi di azioni ora eseguite da municipi e governi regionali:

- ✓ espropriazione degli appartamenti vuoti;
- ✓ imposizione di una tassa speciale alle banche per l'ampio numero di case vuote di cui sono proprietarie;
- ✓ multe alle banche che tengono le case vuote.
- ✓

Alcune istituzioni hanno scelto la prima opzione, altre la seconda e altre la terza.

Così, il governo andaluso ha adottato un Decreto all'inizio del 2013 per espropriare le banche che tengono vuoti gli appartamenti per più di sei mesi senza affittarli.

Il Decreto ha chiarito che la misura in questione si applica solo alle banche e agli agenti immobiliari di grandi dimensioni e non agli individui.

In seguito al Decreto è cominciata una "guerra" legale fra le banche e il governo andaluso, che ha reso molto difficile la sua applicazione.

Il governo catalano ha scelto un'altra via: mettere una tassa speciale sulle banche e gli agenti immobiliari di grandi dimensioni che tengono sfitte gli appartamenti, anche in tal caso è stato chiarito che la misura non si applica agli individui.

La terza opzione, di multare le banche che tengono gli appartamenti vuoti senza offrirli al social *housing*, è stata preferita dalle municipalità, specie da quelle catalane.

In Catalogna alcune grandi municipalità, quali Barcelona, Terrassa, Girona, Granollers, Blanes ed altre, hanno stabilito gli standard per le multe.

La municipalità di Blanes, nel 2013, ha dato un ultimatum a cinque banche al fine di indurle ad affittare i loro appartamenti, minacciandole di una multa di 900.000 euro. La municipalità di Granollers, nel febbraio 2015, ha multato quattro entità (banche ed agenti immobiliari) e il denaro ottenute da queste multe è stato devoluto all'assistenza alloggiativa. La città di Girona, nel novembre 2014, ha multato il Banco Popular in quanto banca con il maggior numero di case sfitte sul territorio.

Questi sono alcuni degli esempi delle azioni intraprese dalle istituzioni, che si stanno moltiplicando per effetto della pressione sociale specie delle persone colpite da ipoteche.

2. Mobilità lavorativa dei migranti in Spagna

Parlando di occupazione e mobilità occupazionale dei migranti, dobbiamo distinguere tra il periodo precedente alla crisi economica e quello successivo a tale crisi. Prima della crisi, fra il 1998 e il 2008, la Spagna è stato il Paese europeo caratterizzato da maggiore immigrazio-

ne per lavoro. La nostra popolazione immigrata è cresciuta da meno di un milione a più di cinque milioni. Tale incremento è dovuto alla trasformazione dell'economia spagnola, cresciuta in modo sostanziale e sulla base di settori economici che necessitavano una grande quantità di manodopera. Più importante, tra questi settori, quello delle costruzioni.

Le modalità di impiego dei migranti erano condizionate dall'immigrazione irregolare. Data la natura restrittiva della legislazione sull'immigrazione, la maggior parte degli immigrati extra-europei è entrata in modo irregolare, venendo quindi indotti a lavorare nel settore informale.

I settori di impiego occupati dai migranti erano settori a bassi salari, che registravano difficoltà nel trovare forza-lavoro indigena. Più importanti fra di essi le costruzioni, il settore turistico, quello commerciale, l'agricoltura e il lavoro domestico. In questi settori già prima dell'arrivo dei migranti si registravano alti tassi di informalità, che facilitava l'inserimento di coloro che arrivavano irregolarmente ed erano sprovvisti di permessi di lavoro.

I processi di regolarizzazione hanno favorito l'accesso all'economia legale (e quindi a contratti di impiego) per la maggior parte degli immigrati, anche se una certa percentuale di lavoratori stranieri è rimasta priva di documenti.

In quegli anni di crescita economica, si aveva un'alta mobilità del lavoro straniero, ma si trattava più che altro di mobilità orizzontale (cioè fra settori o attività differenti). Era invece bassa la mobilità verticale (passaggio a categorie superiori), come vedremo ora.

La mobilità orizzontale può essere accompagnata da mobilità territoriale. Uno studio realizzato nel 2009 ha mostrato che i migranti erano maggiormente propensi a spostarsi da città a città in cerca di impiego della popolazione indigena³.

Prendendo in considerazione i dati del 2007, uno degli ultimi anni di crescita economica, possiamo porre a confronto la mobilità territoriale degli Spagnoli e quella degli stranieri. In tale anno sono state 1,795,353 le persone che in Spagna si sono trasferite da un municipio all'altro e di queste 1,260,160 erano spagnole e 535,193 straniere. Riferendo tale dato al complesso della popolazione spagnola e immigrata, notiamo come il trasferimento da un municipio ad un altro abbia interessato il 3.1% degli Spagnoli e l' 11.8 % degli immigrati. La mobilità geografica degli stranieri è risultata quindi quattro volte maggiore di quella degli Spagnoli.

³ Vedi M. PAJARES, *Inmigración y Mercado de Trabajo. Informe 2009*, Madrid, Observatorio Permanente de la Inmigración, 2009, pp. 117-143.

Tavola 2. Stranieri lavoratori con piu' di tre anni di residenza nel 2007. cambiamenti di attivita' da quella iniziale a quella attuale⁴

	Attività iniziale	Attività attuale	Nessun cambiamento di attività	Passaggio ad altra attività	Provenienza da altra attività	Saldo
Agricoltura	269.996	116.325	85.030	184.966	31.295	-153.671
Industria	211.529	260.536	117.214	94.315	143.322	49.007
Costruzioni	353.181	438.414	258.120	95.061	180.294	85.233
Commercio	243.223	287.104	141.661	101.562	145.443	43.881
Turismo	323.299	298.315	170.973	152.326	127.342	-24.984
Trasporti	84.385	132.490	48.100	36.285	84.390	48.105
Servizi	176.335	208.393	104.991	71.344	103.402	32.058
Istruzione	65.241	70.736	45.508	19.733	25.228	5.495
Salute e servizi sociali	65.585	83.395	41.685	23.900	41.710	17.810
Altri servizi sociali e personali	92.522	95.187	54.112	38.410	41.075	2.665
Lavoro domestico	338.811	213.720	177.115	161.696	36.605	-125.091

A cura dell'autore.

Fonte: Inchiesta nazionale sui migranti. Anno 2007. Istituto Nazionale di Statistica.

Quanto alla mobilità lavorativa, nello stesso anno (2007), si riscontra come il cambiamento da un settore ad un altro era importante tra i lavoratori immigrati. La tavola 2 indica quali attività venivano abbandonate e quali intraprese.

⁴ Le attività descritte nella tavola sono semplificate. Ad esempio l'agricoltura include anche l'allevamento e la pesca; il commercio include anche le officine di riparazione dei veicoli; il trasporto include anche l'immagazzinamento e le comunicazioni, ecc.

Da questa tavola possiamo evincere come agricoltura, turismo e lavoro domestico sono attività che gli stranieri tendono ad abbandonare per andare nelle industrie, nelle costruzioni, nel commercio e nei trasporti (all'epoca vi era ancora domanda di lavoratori edili, non più ora).

Per quanto riguarda la mobilità verticale, ovvero il passaggio a categorie superiori, possiamo dire che i lavoratori stranieri ne hanno anch'essi beneficiato, ma in misura molto inferiore rispetto ai lavoratori nativi.

Se analizziamo la mobilità verticale verificatasi negli anni di crescita economica (1998-2008), possiamo notare come l'entrata degli immigrati ha aiutato i lavoratori spagnoli a crescere in modo significativo di categoria. La tavola 3 lo dimostra.

Tavola 3. Distribuzione degli occupati per tipo di impiego nel 1998 e nel 2008 (quarto trimestre)

	Spagnoli				Stranieri			
	1998		2008		1998		2008	
Totale degli occupati	13.839.800	%	16.970.300	%	238.500	%	2.886.500	%
Management	1.163.700	8,4	1.435.200	8,5	34.000	14,3	119.200	4,1
Scientifico e tecnico	1.602.200	11,6	2.489.200	14,7	30.400	12,7	123.200	4,3
Tecnici e professionisti di sostegno	1.223.600	8,8	2.304.900	13,6	18.300	7,7	113.500	3,9
Impiegati amministrativi	1.355.500	9,8	1.715.900	10,1	11.800	4,9	133.000	4,6
Lavoratori specializzati dell'agricoltura e delle peschiere	719.800	5,2	427.600	2,5	3.600	1,5	44.600	1,5
Operatori di impianti e tecnici di installazione	1.470.900	10,6	1.576.100	9,3	11.800	4,9	212.900	7,4
Lavoratori specializzati dell'industria e delle costruzioni	2.399.900	17,3	2.378.500	14,0	28.100	11,8	550.500	19,1
Lavoratori del turismo e del commercio al dettaglio	1.855.900	13,4	2.650.000	15,6	35.400	14,8	620.900	21,5

Lavoratori non specializzati	1.982.100	14,3	1.895.900	11,2	65.100	27,3	962.800	33,4
------------------------------	-----------	------	-----------	------	--------	------	---------	------

A cura dell'autore.

Fonte: Inchiesta sulla popolazione attiva. Istituto Nazionale di Statistica.

Come possiamo vedere, la percentuale di Spagnoli nelle categorie più basse è diminuita, mentre è cresciuta quella nelle più alte. Tuttavia, nel caso degli stranieri, la loro percentuale nelle categorie più basse è rimasta molto elevata ed è addirittura aumentata. La conclusione che se ne può trarre è chiaramente quella che il massiccio inserimento di immigrati nel mercato del lavoro in questi anni ha aiutato i lavoratori spagnoli di salire di categoria.

2.1. Mobilità del lavoro in tempi di crisi

La mobilità territoriale dei lavoratori stranieri durante la crisi economica si è accresciuta perché la ricerca di lavoro è divenuta molto più difficile. Anche i lavoratori spagnoli hanno mostrato maggiore volontà di trasferirsi in altra città per trovare lavoro.

Il dato è che la disoccupazione è salita oltre i sei milioni di persone ed è ora pari a circa il 26% della forza-lavoro. Sussiste, tuttavia, una notevole differenza tra la disoccupazione degli Spagnoli e quella degli stranieri. Il tasso di disoccupazione degli Spagnoli si colloca attorno al 24% e quello degli stranieri attorno al 35%. Tale differenza è in parte dovuta alla circostanza che gli immigrati erano occupati in settori, specie quello delle costruzioni, che sono crollati durante la crisi.

Tavola 4. Distribuzione degli occupati per tipo di occupazione nel 2008 (quarto trimestre) e nel 2014 (secondo trimestre)

	Spagnoli				Stranieri			
	2008		2014		2008		2014	
Totale degli occupati	16.970.300	%	15.485.100	%	2.886.500	%	1.868.000	%
Management	1.435.200	8,5	719.000	4,64	119.200	4,1	51.200	2,74
Scientifico e tecnico	2.489.200	14,7	2.892.800	18,68	123.200	4,3	146.000	7,82
Tecnici e professionisti di sostegno	2.304.900	13,6	1.783.400	11,52	113.500	3,9	78.900	4,22
Impiegati amministrativi	1.715.900	10,1	1.684.800	10,88	133.000	4,6	73.100	3,91

Lavoratori specializzati dell'agricoltura e delle peschierie	427.600	2,5	409.000	2,64	44.600	1,5	37.100	1,99
Operatori di impianti e tecnici di installazione	1.576.100	9,3	1.168.800	7,55	212.900	7,4	122.000	6,53
Lavoratori specializzati dell'industria e delle costruzioni	2.378.500	14,0	1.653.100	10,68	550.500	19,1	218.200	11,68
Lavoratori del turismo e del commercio al dettaglio	2.650.000	15,6	3.498.100	22,59	620.900	21,5	520.900	27,89
Lavoratori non specializzati	1.895.900	11,2	1.582.800	10,22	962.800	33,4	619.500	33,16

A cura dell'autore.

Fonte: Inchiesta sulla popolazione attiva. Istituto Nazionale di Statistica.

Per quanto riguarda la mobilità verticale, i cambiamenti avutisi negli anni della crisi non sono stati quindi significativi. Dalla tavola 4 possiamo vedere che gli Spagnoli hanno migliorato la propria presenza percentuale in alcune categorie elevate, ma sono diminuiti in altre. E per quanto riguarda la categoria più bassa, la proporzione di lavoratori spagnoli è diminuita, ma in misura molto contenuta (molto meno che negli anni di crescita economica).

Quanto agli stranieri, è rimasta praticamente invariata la loro presenza percentuale nella categoria più bassa. Il dato più significativo che si può dedurre dalla Tavola 4 è che la percentuale di stranieri occupati in lavori qualificati dell'industria e delle costruzioni è bruscamente diminuita, mentre è aumentata quella riferita a turismo e commercio. Ciò dimostra come tali settori hanno sofferto meno la perdita di posti di lavoro rispetto alle costruzioni e all'industria.

Non è possibile parlare di buone pratiche a sostegno della mobilità lavorativa dei lavoratori stranieri, dato che ben poco è stato fatto a tale proposito. Se venisse aumentato l'affitto sociale, potrebbe risultare favorito il cambiamento di residenza e quindi la mobilità lavorativa. Ma come detto a proposito dell'*housing* sociale, l'affitto sociale è molto poco diffuso in Spagna.

3. Ricongiungimento familiare

Il ricongiungimento familiare in Spagna è disciplinato da una normativa che non è la più restrittiva esistente in Europa. Il diritto al ricongiungimento familiare è maturato dai migranti al compimento del primo anno di residenza legale, al contrario che in altri Paesi dove si richiede più di un anno.

Per esercitare tale diritto il migrante deve disporre di un lavoro e di un alloggio. La legge disciplina l'entità del reddito necessario e le caratteristiche che deve presentare l'alloggio. I familiari con cui esercitare il ricongiungimento sono il coniuge, i figli e, in taluni casi, gli ascendenti.

Nelle recenti riforme della legge spagnola dell'immigrazione sono state introdotte talune restrizioni a tale diritto, specialmente per quanto riguarda la riunificazione con gli ascendenti.

Segnaliamo talune cattive pratiche a carico dei consolati spagnoli dei Paesi di origine dei migranti. I consoli dispongono di poteri arbitrari di rifiutare il visto per l'ingresso in Spagna dei membri della famiglia che devono essere ricongiunti. Spesso i consoli rifiutano i visti a persone che dispongono di tutti i requisiti necessari al ricongiungimento.

Come buone pratiche vanno indicate il lavoro svolto dalle associazioni di migranti, a sostegno ed aiuto dei migranti nel completamento delle formalità del ricongiungimento e nella denuncia degli abusi e degli atti dei consolati che usano la propria discrezionalità.

Germania
Norbert Kreuzkamp

**Germania, buone prassi transalpine: *Housing* –
Inserimento lavorativo – Ricongiungimento familiare**

Norbert Kreuzkamp¹

Premessa. 1. Emigrazione ed immigrazione in Germania. 2. Prassi promettenti. 2.1. Capovolgere la prospettiva. 2.2. Migranti come protagonisti. 2.3. Reti d'amicizia. 2.4. Coinvolgimento dei cittadini. 2.5. Diversità delle soluzioni. 2.6. Verso una cittadinanza universale? 2.7. Percepire il pensiero che esiste già. 3 *Housing*. 3.1. Giurisdizione amministrativa. 3.2 Il diritto al tetto. 3.3. Federalismo, sostenibilità e molteplicità di soluzioni. 3.4 Protezione vs. controllo. 3.5 Fattibilità del diritto e pragmatismo. 3.6 Protezione contro le forze legali. 3.7 Accoglienza in ambiti del privato sociale. 4 Ricongiungimento familiare. 4.1. Basi legali. 4.2. Eccezioni storiche. 4.3. Legalità. 4.4. Pragmatismo. 4.5. WelfareState. 5. Conclusioni. 6. Bibliografia. 6.1. Libri e articoli. 6.2. Normativa. 6.3. Siti Internet.

Premessa

Mi sento molto onorato dal fatto che la nostra realtà, le nostre esperienze, le nostre narrazioni e le nostre riflessioni siano stati presi in considerazione; di essere quindi stati ritenuti degni, utili, adeguati per contribuire al progetto FEI “Partecipare per integrarsi – Buone pratiche transnazionali per azioni locali”. Vi ringrazio di questo invito e di questa valorizzazione anticipata. Mi sento onorato ancora di più perché – oltre agli amici delle ACLI con i quali in parte condivido un itinerario di azioni e riflessioni, ormai trentennali – c'è l'ARCI, che io conosco da tempo e stimo sin dalla metà degli anni Settanta, ci sono rappresentanti di centri di ricerca di eccellenza – i documenti preparatori a questo seminario e la profonda qualità della loro riflessione, magari anche insieme a qualche pubblicazione messa sul tavolo ieri, ne hanno dato più che una prova.

Quello che invece mi induce ancora di più alla modestia è che si sono qui riuniti esperti delle diverse prassi comunali e locali – da Bari, Bologna, Firenze, Foggia, Milano, Napoli, Padova – colleghi che in loco, tutti i giorni sono confrontati con le diverse problematiche complesse e che – tutti i giorni stanno trovando, stanno creando – in conformità alle risorse spesso poco sufficienti – soluzioni. Io ho capito che abbiamo iniziato un percorso di ricerca co-partecipata con gli operatori direttamente interessati, con chi è a

¹ acli e. V. Selbsthilfe Werk für interkulturelle Arbeit.

contatto con i profughi, i richiedenti asilo, i *sans-papiers*, i migranti con un passaporto diverso da quelli dell'Unione europea.

Chi in questi giorni, mesi, anni è a contatto con persone itineranti, in ricerca di una vita più stabile e sicura per sé e magari anche i suoi, chi allora è impegnato professionalmente o per scelta o tutte e due con situazioni di vite precarie ha tutta la mia stima. So quanto è difficile non poter avere i mezzi sufficienti che sarebbero necessari, degni ed adeguati. Ipotizzo allora da come ho letto il progetto e da quello che sono riuscito a captare ieri che il progetto prevede una ricerca e un'analisi che parte dalle esigenze sia del gruppo target dei migranti sia degli operatori direttamente coinvolti a livello locale nelle azioni di supporto e nella costruzione delle politiche strutturali riguardanti l'housing sociale la mobilità lavorativa e l'integrazione a seguito di ricongiungimento familiare. Sono contento allora che il progetto preveda un approccio che fa diventare i direttamente interessati non oggetto di osservazione e di ricerca, ma soggetti di riflessioni ed azioni co-partecipate di miglioramento strutturale continuo magari anche supportate da cosiddette "buone prassi" oppure "prassi promettenti" identificate altrove.

Nella ricca giornata di osservazioni, testimonianze e riflessioni ho cercato di percepire con grande attenzione e cautela le esigenze alle quali – con una prospettiva transnazionale – io magari potrei dare un piccolo contributo. Un'esperienza professionale trentennale può essere una grande risorsa ma anche un filtro che tenta di organizzare saperi in routine utili e magari strutturalmente riduttivi.

1. Emigrazione ed immigrazione in Germania

La fame, la povertà, persecuzioni politiche (e religiose) e talvolta la prospettiva e la speranza per il benessere e la prosperità conducono piuttosto alcune persone a lasciare le loro case. Questo è successo in Italia, ma anche in Germania, Austria, in parte anche in Svizzera. La zarina Caterina II ha invitato i coloni a spostarsi sul Volga², le "Ulmer Schachteln" hanno portato molti emigrati sul fiume del Danubio verso il Mar Nero³ in Romania, gli americani d'origine tedesca – in cerca di una migliore vita – sono diventati una minoranza molto rilevante negli Stati Uniti.

Nella prima metà del Novecento molti cittadini tedeschi hanno trovato nell'esilio rifugio contro il regime nazista sanguinario, altri emigrati tedeschi sono stati invitati dai liberatori dopo il 1945.

² Negli anni 1763 – 1767; v. "Wolgadeutsche", <http://de.wikipedia.org/wiki/Wolgadeutsche>, 10.5.2015.

³ Nel Seicento e Settecento; una seconda fase d'emigrazione si è verificata negli anni 1804 – 1818 verso Bulgaria, Romania e Krim; v. "Ulmer Schachtel", http://de.wikipedia.org/wiki/Ulmer_Schachtel, 10.5.2015.

Anche se si considera il fatto che la produzione molto antica e significativa di oggetti artigianali e sacrali nel Sud Ovest della Germania – capolavori della cultura Aurignaziana come la Venere di “Hohlefels”⁴ o il “Cavallino selvaggio d’avorio”⁵ di Tübingen - hanno le loro origini circa 35.000 anni fa – si deve ammettere quanta innovazione e cultura durante gli ultimi due millenni siano state portate in Germania da parte degli immigrati stranieri. Le legioni romane, i monaci irlandesi, gli artigiani medievali e costruttori, artisti, architetti, amministratori e tecnici dell’era moderna sono degni di essere ricordati. Le grandi industrie del carbone e dell’acciaio sul Reno non sarebbero stati possibili senza una considerevole immigrazione polacca⁶.

Circa dodici milioni di profughi⁷ (*displaced people*) sono stati integrati nella società e nell’economia tedesca nel primo quinquennio successivo al 1945⁸. Il saldo delle migrazioni tra le due Germanie prima della costruzione del muro è di circa 3,8 milioni di persone⁹. Il rampante capitalismo renano ha trovato sin dal 1955 lavoratori disponibili all’emigrazione in Italia, Spagna, Grecia, Turchia e nell’allora Jugoslavia.

Nel 2013 vivevano in Germania 16,5 milioni di persone con una storia migratoria. 10,5 milioni di questi sono immigrati da Paesi terzi dopo il 1949, 6 milioni invece sono nati in Germania¹⁰.

Ricercatori scientifici e cittadini informati in Germania di solito concordano su una valutazione positiva dei flussi migratori verso il Paese verificatesi negli ultimi sessanta anni: gli immigrati hanno portato, oltre a stili di cucina e di vita raffinati, ricchezza economica, *welfare* sociale e diversità culturale significativa. La maggior parte delle indagini e analisi serie sulla

⁴ V. “Venus vom Hohlefels”, http://de.wikipedia.org/wiki/Venus_vom_Hohlefels 10.5.2015.

⁵ V. Wildpferd aus Elfenbein, Aurignacien, <http://www.uni-tuebingen.de/museum-schloss/aeltere.html>, 10.5.2015.

⁶ V. “Ruhrpolen”, de.wikipedia.org, 10.5.2015.

⁷ displaced people (Vertriebene).

⁸ V. “Flucht und Vertreibung Deutscher aus Mittel- und Osteuropa 1945-1950”, http://de.wikipedia.org/wiki/Flucht_und_Vertreibung_Deutscher_aus_Mittel-_und_Osteuropa_1945-1950; “Heimatvertriebene”, <http://de.wikipedia.org/wiki/Heimatvertriebene>, 10.5.2015

⁹ V. R. GEISSLER, Die Sozialstruktur Deutschlands. Die gesellschaftliche Entwicklung vor und nach der Vereinigung, Wiesbaden, 2002, pp. 67-68; cit. “Außenwanderungen”, archiv.schader-stiftung.de, 10.5.2015

¹⁰ V. DESTATIS, *Migration – a long standing tradition in Germany*, Internet publication, 2014, <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/MigrationIntegration/PersonsMigrationBackground/Current.html>, 15.5.2015 .

migrazione constatano un livello elevato di integrazione dei migranti nelle dimensioni economica, lavorativa e sociale¹¹.

D'altra parte si ripetono in maniera abbastanza regolare anche campagne politiche che – per motivi ben chiari – utilizzano l'immigrazione come oggetto di propaganda populista. In 1998/99 la Democrazia Cristiana nell'Assia utilizzava una campagna contro i diritti dei migranti per vincere le elezioni regionali¹².

Anche il governo Schröder (1998 - 2005) ha promosso alcune campagne diffamatorie piuttosto ingiuste contro le minoranze per guadagnare una maggioranza a favore delle "riforme" del mercato del lavoro e del sistema di protezione sociale. Dato l'alta percentuale di immigrati tra la gente con livelli di istruzione modesti e i disoccupati, le campagne contro il cosiddetto abuso del sistema di assistenza sociale hanno avuto in maniera indiretta un tono razzista e xenofobo¹³.

La sottovalutazione del terrore dell'estrema destra – gli omicidi seriali a motivazione xenofoba e razzista, realizzati dal trio terrorista *Nationalsozialistischer Untergrund* (NSU) tra il 2000 e il 2008 con il coinvolgimento dei servizi segreti rivelano – nonostante le indagini, le interrogazioni parlamentari e i processi giudiziari in corso – l'esistenza di strategie ufficiali ed istituzionali tendenzialmente xenofobe e parzialmente razziste¹⁴.

Anche i movimenti anti-islamici vicini a PEGIDA e le reazioni in parte populiste da parte di alcuni rappresentanti statali ci invitano a non sottovalutare la tentazione per l'*establishment* di giocare con il fuoco del razzismo¹⁵.

Dopo un rifiuto persistente dell'immigrazione in Germania i governi Merkel finalmente hanno accettato di fatto la realtà dell'immigrazione, spingendo in avanti i processi di integrazione. D'altra parte il comportamento

¹¹ Vd. per esempio: Berlin Institut, *Neue Potentiale. Zur Lage der Integration in Deutschland*, Berlin, 2014, 86 pagine, http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Neue_Potentiale/Neue_Potentiale_online.pdf, 10.5.2015

¹² *Unterschriftenkampagne der CDU gegen doppelte Staatsbürgerschaft*, 10. Januar 1999“, in *Zeitgeschichte in Hessen*“, <http://www.lagis-hessen.de/de/subjects/idrec/sn/edb/id/1622>, 15.5.2015.

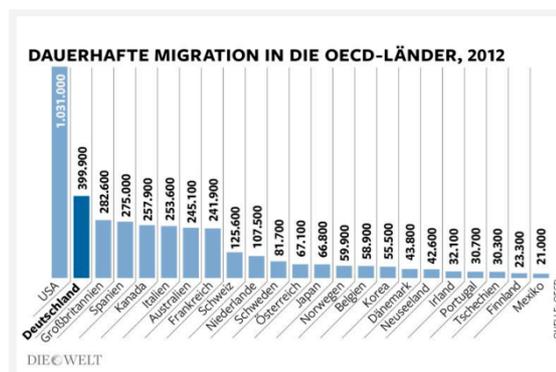
¹³ V. *Schröder kritisiert Sozial-Missbrauch*, in *“Die Welt”*, 18.09.2004, <http://www.welt.de/print-welt/article341297./Schroeder-kritisiert-Sozial-Missbrauch.html>; R. MARTENS, *Vermuteter Sozialmissbrauch und gefühlte Kostenexplosion beim Arbeitslosengeld II. Ein Vergleich mit empirischen Befunden zum Missbrauch von Sozialhilfe*, in: *Soziale Sicherheit* 11/2005, http://www.berliner-arbeitslosenzentrum.de/download/missbrauch_sozialhilfe.pdf, 10.5.2015.

¹⁴ *Nationalsozialistischer Untergrund*“, wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Nationalsozialistischer_Untergrund, 10.5.2015

¹⁵ V. *“Pegida”*, http://de.wikipedia.org/wiki/Patriotische_Europäer_gegen_die_Islamisierung_des_Abendlandes, 10.5.2015.

istituzionale è ancora abbastanza lontano da un vero *mainstreaming* culturale e da una vera e propria cultura dell'accoglienza. La Convenzione di Dublino III e gli accordi di Schengen impediscono l'afflusso dei rifugiati e il rispetto del loro diritto di asilo politico in Germania. L'approvazione delle domande avviene in modo molto limitato.

Immigrazione nei Paesi OECD 2012



Ciò nonostante, già nel 2012 la Germania è diventata, a livello mondiale, il secondo Paese d'immigrazione¹⁶.

Oggi su 80,6 milioni di persone residenti in Germania circa 16 milioni hanno alle spalle un'esperienza migratoria. Il saldo migratorio nel 2013 è stato pari a 437.303 persone¹⁷.

2. Prassi promettenti

Chi decide, chi definisce quando una prassi possa diventare promettente per noi? Possiamo sì definire criteri precisi, fare ipotesi sulla trasferibilità, basarci sull'evidenza che ha già funzionato diverse volte, che ci sono le prove della valutazione esterna. Secondo la mia esperienza pratica di cooperazione internazionale, risultano determinanti gli aspetti relativi alla tempistica,

¹⁶ F. WISDORFF, *Deutschland ist zweitbeliebtestes Einwanderungsland*, "Die Welt", 20.5.2014. <http://www.welt.de/wirtschaft/article128223358/Deutschland-ist-zweitbeliebtestes-Einwanderungsland.html>, 10.5.2015.

¹⁷ Sachverständigen Rat Deutscher Stiftungen (SVR), *Fakten zur Einwanderung in Deutschland*, 2015, 19.1.2015, <http://www.svr-migration.de/wpcontent/uploads/2015/01/Fakten-zur-Einwanderung-kurz-und-buendig.pdf>, 10.5.2015.

emotività, trasparenza, affidabilità e sostenibilità di una comunicazione interessata.

Da chi voglio, ho il permesso di imparare? Questa domanda non si riferisce solo all'individuo ma anche a strutture intere. Il conoscere ed il riconoscere sono *conditio sine qua non*. E giustamente diventa la domanda decisiva: dove si possono ottenere opportuni e possibili processi di trasferimento e di apprendimento di "buone prassi"? Quali sono maggiormente attraenti?

L'apprendimento funziona lì, dove c'è molto riconoscimento reciproco, una vera sfida comune. Non sempre gli obiettivi più alti sono raggiungibili.

Il contributo da chi viene da lontano può magari stimolare domande. In questi termini questo testo è parziale, frammentario. Magari riesce però a provocare delle domande utili.

2.1. Capovolgere la prospettiva

Negli ultimi quattro anni abbiamo realizzato un progetto che partiva dalle esigenze di operatori locali impegnati nell'integrazione lavorativa e sociale di persone giovani ed anziani con una biografia migratoria. Abbiamo coinvolto sia tre organizzazioni di migranti sia esperti europei provenienti dalla Francia, dall'Italia, dal Regno Unito e dalla Spagna. La cosa specifica di questo progetto INPUT¹⁸, cofinanziato anche questo dall'Unione europea e dallo Stato locale, era che abbiamo capovolto la direzione dell'azione: invece di formare gli operatori mettendo a disposizione il *knowledge* degli esperti e le buone prassi identificate abbiamo radicalmente messo al centro le esigenze locali.

Insieme con i partecipanti e gli operatori *in loco* e partendo dalle loro esigenze abbiamo selezionato gli esperti transnazionali, i temi e le metodologie del loro intervento di supporto in un processo cogestito di percezione riconoscente – *appreciative inquiry*¹⁹ – e, se vogliamo, *coaching* transnazionale. La domanda-guida in questo processo allora non era "Quali sono le buone esperienze che possiamo portare?", ma invece: "Troviamo qualche esperienza utile per le nostre esigenze specifiche e con quali indicazioni e in quale *setting* vogliamo invitare un esperto transnazionale che insieme a noi sviluppi delle opzioni aggiuntive per le nostre attività strutturali e professionali?".

Siamo entrati in un processo molto interessante e denso di apprendimento reciproco interculturale che ha visto coinvolto le nostre prassi amministrative, le nostre strutture di intervento e le nostre attività formative.

¹⁸ Più informazione sul progetto in <http://acli.de/it/input/>, <http://www.input-network.eu/en/>, 10.5.2015.

¹⁹ Vd. „Appreciative Inquiry“, Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Appreciative_Inquiry, 10.5.2015.

Magari nell'*iter* del progetto esperienze di questo tipo potrebbero essere utili per misurare il protagonismo dei partecipanti e riflettere bene sulle strategie vincenti di trasferimento delle buone prassi.

2.2. *Migranti come protagonisti*

Uno dei problemi strutturali è come coinvolgere e far cogestire i direttamente interessati alle politiche locali e sociali.

In una città come Stoccarda con una forte incidenza di cittadini provenienti da più di 200 Paesi nel mondo abbiamo dedicato molta attenzione ad approcci aperti ed invitanti, volti ad aumentare la sensibilità interculturale e l'accettazione del diverso, incentivando un clima di apertura ed affrontando razzismi strutturali e facendo crescere – anche nelle procedure amministrative e sul mercato del lavoro – il protagonismo dei cittadini migranti. Mediante questo processo lungo ed anche difficile di coinvolgimento in prima persona dei cittadini locali e della politica comunale si è riuscito ad incrementare interculturalità e stima reciproca; il *Forum der Kulturen*, che ha sede nella piazza del municipio, raccoglie più di 200 organizzazioni di migranti ed offre servizi per lo sviluppo organizzativo²⁰. Potrebbe essere interessante conoscere meglio quali risposte sono riuscite a creare circa i problemi dell'*housing* sociale, della *mobilità lavorativa* e del *ricongiungimento familiare* con una decisa partecipazione di organizzazioni di migranti.

Posso inoltre citare un'esperienza specifica che è legata ad uno dei problemi menzionati anche ieri dagli esperti locali: come coinvolgere meglio le famiglie di migranti per migliorare le situazioni scolastiche e aumentare il livello d'istruzione dei giovani migranti. Su iniziativa di due fondazioni e due ministeri statali si sono riunite più di cinquanta organizzazioni della società civile per analizzare la situazione e preparare raccomandazioni. La politica invita in tal modo la società civile al *policy advice*, alla consulenza. In diversi *workshop* i rappresentanti hanno raccolto prassi utili a incentivare ed aumentare la partecipazione dei genitori migranti in un processo comunicativo e di cooperazione fra scuola e società. Alla fine di questo processo biennale ben strutturato sono stati messi a disposizione per alcuni anni dei fondi per piccole iniziative e progetti che presentavano risultati concreti. Sarebbe utile entrare nel merito, analizzando opportunità e limiti dei processi strutturati di dialogo tra cittadini ed amministrazione.

2.3. *Reti di amicizia*

Se volessimo provare a classificare modelli italiani, francesi, tedeschi di intervento pubblico allora magari potremo identificare alcune tendenze: in Francia una predominanza dello Stato, in Germania un forte accento sulla

²⁰ Più informazioni in <http://www.forum-der-kulturen.de>, 10.5.2015.

sussidiarietà, l'insieme di pubblico e privato, a livello federale, statale (per l'Italia il livello regionale), provinciale, comunale da un lato ed i grandi e piccoli attori della società civile dall'altro. In Germania abbiamo un accento relativamente forte sul mercato e quindi sulle funzioni gestionali e di controllo dell'aspetto finanziario. Questo non toglie alla mano pubblica l'esigenza e il privilegio di dirigere e stabilire le condizioni quadro, il *framework*. E questo vale giustamente anche nel sociale. Abbiamo però anche attori della società civile abbastanza consistenti che possono dialogare con lo Stato a pari livello: se prendiamo solo due *network* – quello della Caritas e della Diaconia – arriviamo a più di un milione di dipendenti, molto più delle più grandi imprese²¹.

Nelle politiche sociali e in maniera specifica nei servizi ai migranti il ruolo della società civile e dei cittadini è abbastanza significativo. Faccio l'esempio dell'*housing*. Sono ormai più di trenta anni che i cittadini si organizzano su base locale e creano una capacità d'azione che in parte corregge gli errori della mano pubblica ma in parte li condivide. Il *know-how* e le esperienze accumulate permettono di organizzare un contropotere e spesso costringono le amministrazioni locali a motivare le loro azioni.

2.4. Coinvolgimento dei cittadini

Nella mia cittadina di Tubinga – se posso prendere questo come un esempio positivo – esiste una relativamente forte identità da cittadini illuminati e benestanti, attenti all'ambiente e solidali con chi è trattato in maniera ingiusta.

A questo magari hanno contribuito diversi fattori: la fondazione dell'università già nel 1477 come culla di un'*intelligentsia* protestante non prussiana che si oppone alle rozze logiche del potere; la storia vergognosa del nazismo e il fallimento della società civile della Repubblica di Weimar; la presenza e le azioni di pensiero e di sensibilizzazione del filosofo marxista utopista – mi sia permesso questo *labeling* semplificante – di Ernst Bloch e della sua moglie Carola.

In questa cittadina si è quindi creata una forte cultura di solidarietà e di autogestione dei cittadini. L'*Asylzentrum*²² – con il giusto sostegno della locale chiesa evangelica – ha accumulato una storia ricca di una solidarietà e

²¹ Con le sue circa 8.000 organizzazioni la Caritas in Germania può costituire il più grande datore di lavoro con circa 590.000 dipendenti. Le nove opere della Diaconia invece hanno circa 430.000 dipendenti. Queste sono cifre vicine ai numeri di dipendenti della Volkswagen (570.000), di Deutsche Post (467.000), di Siemens (405.000). V. „Deutscher Caritasverband“, Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Deutscher_Caritasverband, 10.5.2015, http://de.wikipedia.org/wiki/Diakonie_Deutschland_-_Evangelischer_Bundesverband, 10.5.2015, http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_größten_Unternehmen_in_Deutschland, 10.5.2015.

²² V. <http://asylzentrum-tuebingen.jimdo.com>, 10.5.2015

promozione dell'autonomia di migranti e profughi. In questo momento sono parecchi i cittadini disponibili ad accompagnare profughi che potrebbero arrivare nei prossimi anni.

Dovremmo studiare meglio le diverse strategie di reciproca valorizzazione fra enti pubblici e il privato solidale della società civile. Ove si consolida una situazione di stima e di rispetto delle capacità e anche di individuazione dei limiti si aprono nuovi spazi di disobbedienza civile praticata, di asilo cittadino, di *housing* protettore anche magari ove il pubblico ordine è incaricato – seconde le strane regole di Schengen e di Dublino – a realizzare la deportazione di cittadini.

2.5. Diversità delle soluzioni

Nel mio Paese abbiamo una relativamente recente tradizione di sussidiarietà – concetto proposto dalla dottrina sociale di Oswald von Nell-Breuning²³ – e anche in parte una legislazione competitiva tra gli Stati. È abbastanza interessante vedere le molteplicità di soluzioni e di approcci. L'*housing* in qualche caso rientra nella competenza del Ministero dell'interno in quanto attinente all'ordine pubblico; in altri casi lo è invece del Ministero delle famiglie e della gioventù, che applica una filosofia di base diversa.

Non scendo ora nei casi specifici rispetto ai quali questa diversità di approccio può portare vantaggi oppure svantaggi sui temi che qui ci interessano dell'*housing*, della mobilità lavorativa o del ricongiungimento familiare. Identificando un antagonismo di fondo tra regolarizzazione e libertà, tra Stato e società civile ipotizzo però che questa varietà e diversità di soluzioni offra maggiori vie d'uscita, itinerari alternativi che i cittadini possono percorrere. Non solamente a beneficio degli avvocati ma anche delle organizzazioni della società civile attive nella protezione dei diritti dei cittadini.

2.6. Verso una cittadinanza universale?

Arrivo alla mia sesta piccola riflessione: cittadinanza universale. Nella prassi quotidiana siamo sempre di fronte a limiti legali, amministrativi, procedurali; alla legge positiva; alla mancanza di risorse economiche che definiscono di solito il precariato della vita e/o del lavoro di migranti, di profughi e di richiedenti asilo.

2.7. Percepire il pensiero che esiste già

Quando ci muoviamo in ambiti transnazionali – ma non solo in questi casi – si pone il problema della giusta ampiezza e profondità dei saperi utili. Se

²³ V. "Subsidiarität", Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Subsidiarität>, 10.5.2015.

vogliamo imparare dal Belgio, dalla Francia, dalla Spagna, dalla Germania, quanto ne dobbiamo sapere? Certo non bastano 15 minuti. Ma quante cose dovremo veramente studiare, raccontarci per capirci? La scienza ha gioco facile perché parte dall'ipotesi di una comunità scientifica che in modo virtuale conosce tutto.

3. Housing

La questione dell'*housing* per immigrati e profughi in Germania è legato a regole fondamentali dei sistemi politici, economici, sociali e di welfare, ai mercati regionali e locali, allo *status* dell'usufrutente (minori non accompagnati, richiedenti asilo singoli e/o con famiglia, fase delle procedure di riconoscimento di asilo politico, situazione sociale ed economica, salute ecc.).

3.1. Giurisdizione amministrativa

Lettera e prassi applicativa dei sistemi imperniati sul principio di legalità contemplano in maniera specifica il dovere degli enti pubblici di osservare la legge e la facoltà del singolo cittadino oppure di gruppi di cittadini di chiedere l'adempimento di tale dovere. La giurisdizione amministrativa è abbastanza articolata e dà ad ogni cittadino il diritto di agire in giudizio contro l'istituzione pubblica²⁴.

3.2. Il diritto al tetto

Fra i diritti umani fondamentali rientra quello al tetto, ad un'abitazione che permetta di vivere in buone condizioni di salute ed esercitare i propri diritti. Il *Sozialgesetz II*²⁵ prevede perciò, per le persone bisognose, oltre all'erogazione di un contributo minimo generale anche contributi specifici per casa, riscaldamento, eventuale trasloco, ecc., tenendo conto dei prezzi di mercato locali.

²⁴ Sulla giurisdizione amministrativa in Germania cfr. "Verwaltungsgerichtsbarkeit (Deutschland)", wikipedia, [http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgerichtsbarkeit_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgerichtsbarkeit_(Deutschland)), 10.5.2015.

²⁵ SOZIALGESETZBUCH (SGB) Zweites Buch (II): Grundsicherung für Arbeitssuchende, http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/, 10.5.2015; „Arbeitslosengeld II“, http://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitslosengeld_II 10.5.2015.

3.3. *Federalismo, sostenibilità e molteplicità di soluzioni*

Per profughi e richiedenti asilo il diritto alla casa si articola in modo parzialmente diverso, dato che sono previste per la prima accoglienza solitamente forme collettive dotate di propri parametri. Gli Stati (*Länder*) sono liberi di regolare diritti e procedure dell'*housing* di loro competenza e delegano poi ai comuni l'implementazione e la gestione dell'accoglienza²⁶.

Le soluzioni adottate variano molto per quanto riguarda gestione, finanziamento, soluzioni centrali o decentralizzate, cooperazione con terzi (attori della società civile). La tendenza è verso la realizzazione di unità piccole e decentralizzate che consentano l'integrazione e non un controllo esasperato.

I *Länder* continuano a chiedere un impegno più massiccio e strutturato da parte della Federazione. Quest'ultima aveva messo a disposizione dei *Länder* per il periodo 2015-2016 una somma di 1 miliardo di euro. Si tende ora alla copertura completa e continua delle spese dei *Länder* da parte della Federazione²⁷.

3.4. *Protezione e controllo*

La prima accoglienza di solito si fa in strutture abbastanza grandi. La scelta di tale dimensione è dovuta a considerazioni relative all'economicità, fattibilità, raggiungibilità e perciò anche al controllo e alla protezione. Sempre di più però si riconosce che un alloggio decentrato porta dei vantaggi, specie per evitare forme di assistenzialismo e favorire l'integrazione sociale. Un aspetto di crescente rilevanza è anche la protezione e la sicurezza dei profughi. I meccanismi di sicurezza sociale, di "neighbourhood watch" (controllo di vicinato) e di partecipazione della società civile possono attivarsi molto meglio al di fuori di grandi centri di accoglienza.

3.5. *Fattibilità del diritto e pragmatismo*

Non sempre la complessità di competenze facilita soluzioni semplici e la distinzione tra competenza gestionale e competenza di bilancio crea in parte i presupposti per dispute fra poteri in ordine alla destinazione delle risorse che

²⁶ Per ulteriori dettagli relativamente al confronto fra le diverse soluzioni conviene vedere A. MÜLLER, *Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Nürnberg, 2013, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp55-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile, 10.5.2015.

²⁷ *De Maizière geht auf Länder zu*, zeit-online.de.

possono rallentare le soluzioni oppure sacrificare i diritti degli individui alla lotta fra i poteri come fra il Comune e lo Stato. Ciò accade anche nell'*housing* per i profughi. D'altro lato l'esigenza di contemperare fra di loro l'esercizio dei vari poteri pubblici produce una vasta gamma di soluzioni che variano tra *Land e Land* e in parte anche tra comune a comune²⁸.

Per quanto riguarda l'*housing* si possono ritenere fondamentali i seguenti criteri: (1) distinzione fra le soluzioni alloggiative riservate alle varie categorie: uomini singoli, famiglie, donne singole in unità comunitarie o in appartamenti singoli; (2) sicurezza dell'alloggio; (3) cura ed accompagnamento; (4) adeguatezza ai bisogni specifici di donne o famiglie; (5) integrazione (sociale, educativa) dei bambini; (6) offerte educative; (7) co-partecipazione civile e sociale; (8) collocazione geografica e infrastruttura (tenendo conto anche delle distanze); (9) condizioni dell'edificio e contesto locale, geografico, ecologico e sociale; (10) integrazione sociale²⁹.

Sulla base di un'indagine sistematica in Sassonia nel 2012 è stato stabilito un ranking ed uno strumento di valutazione della qualità degli alloggi che coinvolge circa 30 comuni³⁰.

²⁸ Un ottima analisi anche critic si trova in K Wendel, *Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich*, Förderverein Pro Asyl e V., 2014, 100 pagine, Frankfurt, http://www.proasyl.de/fileadmin/fmdam/NEWS/2014/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf, 15.5.2015.

²⁹ V. M. GILLO, *Flüchtlingsunterbringung. Neuere Entwicklungen*, Heim-TÜV, Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2012, Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, www.akademie-rs.de/migration/120128_gillo_fluechtlingsunterbringung.pdf, slide 7, 10.5.2015; Landtag Sachsen, *Menschenwürde messbar machen*. Heim-TÜV für die Beurteilung von Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende, Eine Handreichung für Anwender, 9 pagine, http://www.landtag.sachsen.de/dokumente/sab/Handreichung_HEIM-TUEV_A4_16052013.pdf, 15.5.2015.

³⁰ *Ibidem*.

Ranking di alloggi per profughi in 30 comuni in Sassonia

Einschätzung nach Gesamtnote				
Rang	Landkreis / Stadt	Unterkunft	Note	Schließung
1	Chemnitz	Schloßchemnitz 2	0,92	
2	Chemnitz	Furth	0,87	
3	Dresden	Friedrichstadt	0,80	
4	Leipzig	Grünau-Süd	0,73	
5	Chemnitz	Schloßchemnitz 1	0,67	
6	Dresden	Mickten	0,37	
7	Dresden	Altstadt	0,37	
8	Dresden	Johannstadt	0,35	
9	Zwickau	Zwickau	0,33	
10				
11				
12				
13				
14				
15				
16				
17				
18				
19				
20				
21				
22				
23	Nordsachsen	Delitzsch	-0,47	
24	Landkreis Leipzig	Hopfgarten	-0,48	
25	Bautzen	Kamenz	-0,50	●
26	Meißen	Radebeul	-0,50	
27	Bautzen	Seeligstadt	-0,51	●
28	Landkreis Leipzig	Thrâna	-0,51	
29	Landkreis Leipzig	Elbisbach	-0,54	
30	Nordsachsen	Torgau	-0,60	●
	Sächs. Schweiz-Osterzgebirge ¹²	Langburkersdorf		

¹² Einschätzung von 2010. Wegen eines Brandes konnte 2011 nicht bewertet werden.

Un indicatore significativo è costituito dalla percentuale di profughi alloggiati in appartamenti singoli che offrono di solito un livello più alto di integrazione rispetto a quelli collettivi. La seguente tabella dà una prima idea della differenza delle scelte operate dai vari *Länder* riguardo alla sistemazione dei profughi.

Sistemazione in appartamenti singoli 2012 per Stato federale

■	71% Sachsen
◆	69% Brandenburg
▼	67% Meckl.-Vorpommern
▲	66% Bayern
→	63% Baden-Württemberg
←	62% Sachsen-Anhalt
✕	61% Saarland
✕	52% Thüringen
●	48% Hessen
+	45% Nordrhein-Westfalen
✕	40% Hamburg
+	35% Berlin
✕	20% Bremen
—	15% Niedersachsen
+	10% Schleswig-Holstein
■	8% Rheinland-Pfalz

3.6. Protezione contro gli interventi della Polizia

La casa ti protegge contro le piogge, il freddo, il caldo, il vento, il clima, la malattia. Una sistemazione in alloggio è essenziale per poter condurre una vita serena, soddisfare i bisogni umani in termini di salute, di nutrizione, di educazione, di apprendimento, per poter vivere una vita sociale e culturale autogestita e soddisfacente. Il diritto al tetto e ad uno spazio protetto privato è un diritto umano fondamentale.

Per chi sta in viaggio, in movimento, in migrazione, in fuga, il diritto alla casa è spesso molto legato al diritto di soggiorno. Ove quest'ultimo è precario – come nel maggior parte dei casi – il diritto al tetto, alla casa diventa precario.

Sempre di più c'è per questo motivo una tendenza a cercare alloggi ove si possa investire in prossimità, reti sociali, protezione sociale mediante lo stesso alloggio o l'appartenenza.

Sono in aumento i casi di cittadini che si ribellano contro le forze pubbliche – in maniera specifica contro forze dell'ordine in casi di deportazione di migranti ben integrati nel contesto sociale³¹. Uno strumento conosciuto storicamente come *Hikesia* e diritto d'asilo originariamente un privilegio riservato alle chiese e ai conventi, è stato riattivato negli anni Ottanta come asilo ecclesiale (*Kirchenasyl*)³².

In tutti questi casi l'alloggio sta al centro dell'attenzione e della strategia di resistenza.

3.7. Accoglienza in ambiti del privato sociale

Si anima il dibattito sulle esperienze e scelte di persone che mettono a disposizione parte dei loro appartamenti per vivere insieme con dei profughi³³. Sono noti i casi di appartamenti riservati in cui può alloggiare una famiglia di rifugiati che rischia di essere deportata. È in aumento inoltre la scelta di condividere appartamenti fra studenti universitari e profughi oppure di programmare forme di convivenza in condomini tenendo anche conto della diversità di status legale e/o della biografia migratoria e di fuga.

³¹ V. per esempio più di 35 casi nei primi 5 mesi del 2015 documentati dalla rete “Wir treten ein”, <https://www.wir-treten-ein.de/aktionen/>, 15.5.2015.

³² Cfr. nel merito di tale antico fenomeno “Kirchenasyl”, <http://de.wikipedia.org/wiki/Kirchenasyl>, 15.5.2015; Bundesarbeitsgemeinschaft Kirchenasyl, www.kirchenasyl.de/?page_id=276, 15.5.2015.

³³ Pro Asyl, *Flüchtlinge privat aufnehmen*, 30.4.2015, http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2014/Infopapier-Fluechtlinge_privat_aufnehmen-PROASYL-Nov-2014.pdf, 15.5.2012; S. HÖDL, “Flüchtlinge privat aufnehmen“-Knigge. Werden Sie kein Arschloch, Sie überlegen, Ihre Wohnung oder ein Zimmer an Flüchtlinge zu vermieten? Dann sollten Sie sich vorher einige Fragen stellen, in “Die Tageszeitung”, 23.11.2014, <http://www.taz.de/!5028077/>, 15.5.2015.

4. Ricongiungimento familiare

Il ricongiungimento familiare dei profughi non sembra un ambito molto avanzato delle prassi legali e sociali tedesche.

4.1. Basi legali e diritti dei minori

A livello nazionale i diritti dei coniugi e della famiglia al ricongiungimento sono regolati dalla Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) da quella sull'immigrazione (*Zuwanderungsgesetz*) del 2005 e da quella di applicazione delle Direttive europee in materia (*Richtlinienumsetzungsgesetz*) del 2007³⁴.

Nonostante la tutela a livello costituzionale del matrimonio e della famiglia come diritti fondamentali³⁵, ratificando la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei minori nel 1992 la Germania aveva formulato una dichiarazione interpretativa relativamente ad alcuni articoli per consentire di internare profughi minorenni. Questa dichiarazione è stata ritirata il 15 settembre 2010³⁶. Tuttavia minori migranti o profughi spesso incontrano ancora difficoltà a realizzare tutti i loro diritti garantiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite³⁷.

4.2. Vicende storiche

Nonostante la rilevata fragilità della base legale si sono verificati negli ultimi anni molti ingressi per ricongiungimento familiare. Nel quinquennio 1945 – 1950 12 – 14 milioni di Tedeschi provenienti dai Paesi dell'Est hanno raggiunto la Germania, in molti casi ricongiungendosi con i propri parenti.

³⁴V. le seguenti tre leggi: *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet* http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/index.html; *Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern*, http://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/index.html; *Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union*, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Richtlinienumsetzungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile, 15.5.2015.

³⁵V. Art. 6 della Legge Costituzionale (*Grundgesetz*): «Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung», https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_01/245122, 15.5.2015.

³⁶V. in merito il testo della Convenzione sui diritti dei fanciulli del 20.11.1989, <http://www.kinderrechtskonvention.info/vorbehaltserklaerung-deutschlands-356/>, 15.5.2015

³⁷In ordine a tali difficoltà cfr. la presa di posizione del Forum Menschenrechte E. V., *Jetzt erst Recht(e) für Flüchtlingskinder! Flüchtlingskinder in Deutschland, Politischer und gesellschaftlicher Handlungsbedarf nach Rücknahme der Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention*, Berlin, 2011, http://www.jetzterstrechte.de/cms/upload/PDF/Fluechtlingskinder_in_Deutschland_gemPosPapiert_Mai_11.pdf, 15.5.2015.

Altri 4 milioni sono arrivati negli anni successivi³⁸. Nel quinquennio 1991 – 1995 le guerre in Croazia, Bosnia hanno causato la fuga di circa 7,3 milioni persone dai Balcani. Di questi quasi la metà (48%) hanno raggiunto i propri parenti in Germania.

Fra il 1995 e il 2005 sono arrivati in Germania circa 2,3 milioni di persone dalla Russia, 1,4 milioni dalla Polonia, 430.000 dalla Romania, 105.000 dalla Repubblica Ceca e dalla Slovacchia, 90.000 dai Paesi dell'Ex-Jugoslavia. In molti casi il ricongiungimento familiare era il motivo principale dell'ingresso.

Dopo la caduta del muro di Berlino, quindi, si sono registrati molti spostamenti fra l'Est e l'Ovest della Germania, non pochi dei quali avevano per obiettivo la riunificazione di famiglie a suo tempo divise dalle note vicende storiche.

5. Conclusioni

Per provare a trasferire le esperienze realizzate altrove, cresciute in contesti legali, amministrativi, politici, economici e culturali diversi, è necessario studiare i casi in maniera molto precisa e dettagliata. Un tale esercizio richiede un impegno molto maggiore di quello previsto dal presente progetto. Mettiamo a disposizione la nostra *expertise* per rispondere alle legittime domande – qualora ce ne siano – e per accompagnare processi di crescita organizzativa e personale delle persone ed istituzioni coinvolte.

Concludiamo questo breve contributo dalla Germania con alcuni suggerimenti che si sono verificati utili nel nostro Paese. Invitiamo le colleghe e i colleghi nonché gli organismi partner a discutere e verificare in quale misura si tratti di raccomandazioni praticabili:

1. Il profugo che arriva nel vostro Paese è uomo, donna, bambino, bambina come noi. È dotata di una dignità umana inviolabile. È messaggero di un mondo più grande del nostro e di una vita assai complessa e bella che ci invita a conoscere.
2. Il profugo che arriva nel vostro Paese richiede il massimo rispetto ed ascolto. Conosce se stesso e il suo spesso lungo, difficile, faticoso itinerario, in cui a volte si registrano danni fisici e psichici.
3. Non sono immediatamente percepibili le ferite, le cicatrici che hanno lasciato la vita, il viaggio, la distanza, la separazione dalle terre amate nei corpi, negli spiriti, nelle anime della gente che arriva.
4. Siamo invitati a costruire insieme una vita migliore per tutti. Qui dobbiamo investire le nostre competenze migliori.

³⁸ V. "Flucht und Vertreibung Deutscher aus Mittel- und Osteuropa 1945-1950", http://de.wikipedia.org/wiki/Flucht_und_Vertreibung_Deutscher_aus_Mittel-_und_Osteuropa_1945-1950; "Heimatvertriebene", <http://de.wikipedia.org/wiki/Heimatvertriebene>, 15.5.2015.

5. Ogni forma di populismo che sfrutta l'occasione per diffonder invidie, paure, razzismi, stereotipi, atteggiamenti aggressivi è controproducente; ferisce noi stessi e l'altro e riduce le occasioni di vita.
6. L'immigrazione è da considerare una ottima occasione – sia à livello personale, sia comunitario e sociale, sia sistemico-istituzionale di far crescere nuove sfide e soluzioni in positivo.
7. L'immigrazione chiede a noi europei un impegno, un *commitment* elevato, attento, paziente, sostenibile.
8. Un nuovo incontro tra l'Europa ed Africa, tra l'Europa e l'Asia offre l'occasione storica di risanare crimini storici e riequilibrare rapporti sbilanciati. Il pianeta è unico, lo dobbiamo vivere insieme.
9. Nessuno Stato e nessun insieme di Stati hanno il diritto di negare i diritti fondamentali ai cittadini di altri Stati oppure a persone prive della protezione fornita da una cittadinanza effettiva.
10. Operatori, amministrazioni, cittadini, professionisti, volontari – tutti insieme sono responsabili affinché una vita buona sia disponibile a tutti: i nostri vicini di casa, e i nostri figli e nipoti, i nostri co-planetari di oggi, di domani e di dopodomani. Non basta la buona volontà. Per riuscire occorrono impegno, passione, professionalità e sostenibilità fino al raggiungimento dell'obiettivo.

6. Bibliografia

6.1. Libri ed articoli

BERLIN INSTITUT (2014): Neue Potentiale. Zur Lage der Integration in Deutschland, Berlin, 86 pagine, http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Neue_Potentiale/Neue_Potentiale_online.pdf, 15.5.2015

DESTATIS (2014): Migration – a long standing tradition in Germany, Internet publication, <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/MigrationIntegration/PersonsMigrationBackground/Current.html>, 15.5.2015

FORUM MENSCHENRECHTE E. V. (2011): Jetzt erst Recht(e) für Flüchtlingskinder! Flüchtlingskinder in Deutschland, Politischer und gesellschaftlicher Handlungsbedarf nach Rücknahme der Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention, Berlin, http://www.jetzterstrechte.de/cms/upload/PDF/Fluechtlingskinder_in_Deutschland_gemPosPapier_Mai_11.pdf, 15.5.2015

GEISLER Rainer (2002): Die Sozialstruktur Deutschlands. Die gesellschaftliche Entwicklung vor und nach der Vereinigung, Wiesbaden, 67-68; cit. "Außenwanderungen", archiv.schader-stiftung.de, 15.5.2015

HÖDL Saskia (2014): "Flüchtlinge privat aufnehmen"-Knigge. Werden Sie kein Arschloch, Sie überlegen, Ihre Wohnung oder ein Zimmer an Flüchtlinge zu vermieten? Dann sollten Sie sich vorher einige Fragen stellen, in: Die tageszeitung (taz), 23.11.2014, <http://www.taz.de/!5028077/>, 15.5.2015

LANDTAG SACHSEN (2012): Menschenwürde messbar machen. Heim-TÜV für die Beurteilung von Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende, Eine Handreichung für Anwender, 9 page, http://www.landtag.sachsen.de/dokumente/sab/Handreichung_HEIM-TUEV_A4_16052013.pdf, 15.5.2015
 PRO ASYL (2007): Flüchtlinge privat aufnehmen, 30.4.2015, http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2014/Infopapier-Fluechtlinge_privat_aufnehmen-PROASYL-Nov-2014.pdf, 15.5.2012

MARTENS Rudolf (2005): Vermuteter Sozialmissbrauch und gefühlte Kostenexplosion beim Arbeitslosengeld II. Ein Vergleich mit empirischen Befunden zum Missbrauch von Sozialhilfe, in: Soziale Sicherheit 11/2005, http://www.berliner-arbeitslosenzentrum.de/download/missbrauch_sozialhilfe.pdf, 15.5.2015

PRO ASYL (2007): Flüchtlinge privat aufnehmen, 30.4.2015, http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2014/Infopapier-Fluechtlinge_privat_aufnehmen-PROASYL-Nov-2014.pdf, 15.5.2012

SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN (SVR) (2015) –, Fakten zur Einwanderung in Deutschland, 19.1.2015, <http://www.svr-migration.de/wpcontent/uploads/2015/01/Fakten-zur-Einwanderung-kurz-und-buendig.pdf>, 15.5.2015

"Schröder kritisiert Sozial-Missbrauch", Die Welt, 18.09.2004, <http://www.welt.de/print-welt/article341297/Schroeder-kritisiert-Sozial-Missbrauch.html>, 10.5.2015

SOZIALGESETZBUCH (SGB) Zweites Buch (II): Grundsicherung für Arbeitssuchende, http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/, 10.5.2015

"Unterschriftenkampagne der CDU gegen doppelte Staatsbürgerschaft, 10. Januar 1999", in: Zeitgeschichte in Hessen, <http://www.lagis-hessen.de/de/subjects/idrec/sn/edb/id/1622>, 15.5.2015

WENDEL Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Förderverein Pro Asyl e. V., 100 page, Frankfurt, http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf, 15.5.2015

WISDORFF Flora, Deutschland ist zweitbeliebtestes Einwanderungsland, Die Welt, 15.5.2014

6.2. Normativa

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/index.html, 15.5.2015

Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern, http://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/index.html

Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Richtlinienumsetzungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile, 15.5.2015

Legge Costituzionale (*Grundgesetz*), https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_01/245122, 15.5.2015

6.3. Siti internet

“Asylzentrum Tübingen”, <http://asylzentrum-tuebingen.jimdo.com>, 15.5.2015

“Bundesarbeitsgemeinschaft Kirchenasyl”, http://www.kirchenasyl.de/?page_id=276, 15.5.2015

“Forum der Kulturen”, <http://www.forum-der-kulturen.de>, 15.5.2015

“Wir treten ein”, <https://www.wir-treten-ein.de/aktionen/>, 15.5.2015

“Projekt INPUT”, <http://acli.de/it/input/>, <http://www.input-network.eu/en/>, 15.5.2015

6.4. Wikipedia

“Appreciative Inquiry”, http://de.wikipedia.org/wiki/Appreciative_Inquiry, 15.5.2015

“Arbeitslosengeld II”, http://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitslosengeld_II, 10.5.2015

“Deutscher Caritasverband”,

http://de.wikipedia.org/wiki/Deutscher_Caritasverband, 15.5.2015

“Diakonie Deutschland”, http://de.wikipedia.org/wiki/Diakonie_Deutschland_-_Evangelischer_Bundesverband, 10.5.2015

“Flucht und Vertreibung Deutscher aus Mittel- und Osteuropa 1945-1950”, http://de.wikipedia.org/wiki/Flucht_und_Vertreibung_Deutscher_aus_Mittel_und_Osteuropa_1945-1950;

“Heimatvertriebene”, <http://de.wikipedia.org/wiki/Heimatvertriebene>, 10.5.2015

“Kirchenasyl”, <http://de.wikipedia.org/wiki/Kirchenasyl>, 15.5.2015;

“Liste der größten Unternehmen”, http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_größten_Unternehmen_in_Deutschland, 10.5.2015

“Pegida”, http://de.wikipedia.org/wiki/Patriotische_Europäer_gegen_die_vIslamisierung_des_Abendlandes, 10.5.2015

“Ruhrpolen”, <http://de.wikipedia.org/wiki/Ruhrpolen>, 10.5.2015

“Subsidiarität”, Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Subsidiarität>, 10.5.2015

“Ulmer Schachtel”, http://de.wikipedia.org/wiki/Ulmer_Schachtel, 10.5.2015

“Venus vom Hohlefels”, http://de.wikipedia.org/wiki/Venus_vom_Hohlefels, 10.5.2015

“Verwaltungsgerichtsbarkeit (Deutschland)”,

[http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgerichtsbarkeit_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgerichtsbarkeit_(Deutschland)), 10.5.2015

“Wildpferd aus Elfenbein”, Aurignacien, <http://www.uni-tuebingen.de/museum-schloss/aeltere.html>, 10.5.205
“Wolgadeutsche”, <http://de.wikipedia.org/wiki/Wolgadeutsche>

Francia
Simona Tersigni

**Cittadinanza sociale, *social housing*
e ricongiungimenti familiari in Francia**

Simona Tersigni¹

1. Introduzione. – 2. Cittadinanza sociale e immigrazione. – 3. La francesizzazione dell'*housing* sociale: gli HLM tra discriminazione e segregazione. – 4. Il ricongiungimento familiare: i paradossi dell' integrazione repubblicana. Bibliografia.

1. Introduzione

Questo contributo sulle esperienze e sulle pratiche d'integrazione in Francia per il progetto FEI coordinato dall'ARCI, dal CNR e dalle ACLI è strutturato in tre parti che riguardano il tema della cittadinanza, il *social housing* ed il ricongiungimento familiare. Ciascuna di queste parti contiene due paragrafi. In una prima fase si farà ricorso alla sociologia storica per situare i punti cruciali delle logiche migratorie oltre che delle politiche dette di accoglienza che esistono in Francia sin dalla seconda metà del XIX secolo (periodo in cui si trasforma in un Paese d'immigrazione propriamente detto). In una fase ulteriore si farà riferimento ad esperienze di pratiche che in ciascuno dei tre settori identificati possono contribuire ad una riflessione sul trattamento attuale dell'immigrazione in Italia oltre che sulle forme di mobilitazione nate nell'ambito della società civile.

In un articolo relativamente recente, il giurista Serge Slama (2009) sottolinea quanto, sin dalla seconda metà degli anni Novanta, una forte opposizione sia sorta tra i diritti collettivi e le libertà individuali degli stranieri, in particolare per quanto riguarda la selezione dei flussi migratori e la repressione dell'immigrazione irregolare. Concretamente ciò ha conferito nuovi mezzi e nuovi margini di manovra alla pubblica amministrazione e alla polizia, con delle ripercussioni negative sulle libertà individuali degli stranieri, ma anche di quelle delle persone intenzionate ad aiutarli. Nel contempo, paradossalmente, questo periodo è stato anche caratterizzato da enormi progressi per quanto riguarda l'ammissione degli stranieri a numerosi diritti e libertà collettive: da un lato l'approfondimento del principio francese di uguaglianza, dall'altro una regressione per quanto riguarda la possibilità di beneficiare di libertà persona-

¹ *Maitre-de-conférences*, Università di Parigi Ovest Nanterre (Laboratorio Sophiapol), membro associato del Laboratorio URMIS (Università Parigi 7) e del Laboratorio sulle dinamiche europee *Dynamiques Européennes* (Università di Strasburgo).

li che risultano schiacciate da politiche d'immigrazione sempre più selettive e repressive. Questa visione antitetica sarà esaminata attentamente nel mio contributo dedicato ai temi della cittadinanza sociale, del *social housing* e del ri-congiungimento familiare.

2. Cittadinanza sociale e immigrazione

Come situare le principali dimensioni della cittadinanza sociale in Francia, senza dissociarle dalla specificità del contesto migratorio francese per poter dunque stabilire una soglia minima di comparabilità con l'Italia e con gli altri Paesi europei (Italia, Spagna, Belgio, Germania) presi in considerazione in questo progetto? In primo luogo, è necessario storicizzare la tematica della cittadinanza sociale. La presenza degli stranieri e la questione della loro cittadinanza in senso lato si pone seriamente già durante la Rivoluzione francese: la storia della partecipazione non è quindi né recente, né semplice. Anche se tra 1789 e 1791 il termine di cittadinanza (e ancora meno di nazionalità) non era utilizzato, una sorta di "*citoyenneté en acte*" (Sophie Wahnich, 1997^o; 1997b; 1998; 1999) era più che attiva, aprendo diverse possibilità d'inclusione politica per gli stranieri, con diverse evoluzioni contraddittorie (naturalizzazione, cittadinanza onoraria e, *last but not least*, emergenza della figura dello straniero come nemico interno). In effetti, la Costituzione del 1793² è decisamente molto aperta riguardo alla cittadinanza degli stranieri inseriti in un percorso di partecipazione. È l'idea molto bella secondo cui la cittadinanza deriva da un rapporto immediato con la legge di cui ci si vuole dotare, nel senso che è tramite l'agire politico che si diventa cittadini, partecipando alla formulazione e all'elaborazione di leggi che si pensano giuste, necessarie e desiderabili.

Purtroppo, nel contesto bellicoso che seguirà il 1793 in Francia gli stranieri diventeranno un oggetto di sospetto collettivo e dovranno dare prova di patriottismo per non essere imprigionati o esiliati. In questo stesso periodo diventa anche necessario essere francesi per lavorare nella funzione pubblica ed essere eletti nelle cariche politiche. Tuttavia la Francia è diventata una terra d'immigrazione sin dagli anni Ottanta del diciannovesimo secolo, anche se il riconoscimento politico e scientifico di questa condizione è stato tardivo (Noiriel, 1988).

Anche se le premesse di una politica migratoria francese emergono già alla fine del XIX secolo, è soltanto nel periodo della Prima guerra mondiale (1914-18) che viene stabilita una politica statale volta a concludere patti bila-

² Nell'articolo 4 è precisato : « *Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis; Tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année - Y vit de son travail - Ou acquiert une propriété - Ou épouse une Française - Ou adopte un enfant - Ou nourrit un vieillard ; - Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité - Est admis à l'exercice des Droits de citoyen français.* »

terali per l'arrivo di lavoratori stranieri provenienti dall'Europa meridionale nell'agricoltura e nell'industria (*Service de la main d'oeuvre étrangère* che dipendeva prima dal ministero della difesa, poi dal ministero del lavoro) (Blum-Le Coat, Eberhard, 2014). Tuttavia, prima dell'arrivo di questi 440.000 lavoratori immigrati dalla Spagna, dall'Italia, dal Portogallo e dalla Grecia, numerosi sono stati i lavoratori e le lavoratrici stagionali³ che non si sono stabiliti in pianta stabile, ma che hanno lavorato durante la stagione estiva nelle campagne francesi (in particolare in Corsica e in Provenza), per poi tornare nelle regioni d'origine (le colline lucchesi in particolare) o proseguire momentaneamente in Belgio o in Svizzera (Caroline Douki, 1999; 2001).

Se già nel 1914 lo Stato francese inaugura una politica pubblica di gestione e di richiamo ufficiale di manodopera (Vincent Viet, 1999), nel periodo compreso tra gli anni Trenta e l'inizio degli anni Quaranta l'immigrazione diventa una posta in gioco centrale nei dibattiti politici. Anche se l'estrema destra la stigmatizza e la sinistra la difende insieme alle associazioni di diritti umani, nel 1938 Georges Mauco (sottosegretario di Stato all'immigrazione) impone una selezione etnica, sanitaria e professionale degli immigrati, di cui alcuni (soggetti originari di territori colonizzati dalla Francia o del Vicino Oriente) sono filtrati in quanto considerati inassimilabili (Amiri, Stora, 2007).

Nel secondo dopoguerra nessuna prescrizione ufficiale impone un filtraggio degli immigrati, malgrado la presenza di Georges Mauco (che passa dal governo di Philippe Pétain a quello di Charles De Gaulle) che favorisce lo sviluppo dei servizi sociali e di sostegno psicologico per gli immigrati. Tuttavia, la questione della cittadinanza sociale sottende la fine del periodo del boom economico (detto le *Trente Glorieuses*). Anche se dopo la Liberazione, gli stranieri hanno potuto accedere ad alcune forme di cittadinanza nell'ambito professionale e sociale (possibilità di essere eletti e di votare nei comitati delle imprese sin dal 1972 oltre che nei consigli d'amministrazione di istituzioni pubbliche sin dal 1975, diritto d'esercitare funzioni direttive nell'ambito sindacale sin dal 1975), la politica di « controllo dei flussi migratori», inaugurata nel 1974, ha avuto delle ripercussioni nei riguardi delle politiche d'accoglienza. Con la sospensione teorica dell'immigrazione – che non riguarda né il ricongiungimento, né l'asilo né alcuni settori richiestissimi del mercato del lavoro quali braccianti agricoli, colf e badanti – (Laurens, 2008) non soltanto la libertà di circolazione, ma anche la possibilità d'accedere ad un titolo di soggiorno regolare sono state limitate, sottomettendo gli stranieri a forme di controllo poliziesco rinforzato⁴.

³ Va precisato che tra gli anni 1980 e 2000, i lavoratori stagionali o con contratti a breve durata tornano ad essere numericamente superiori a quelli assunti a tempo indeterminato nei contesti rurali, nell'agricoltura come nell'industria agro-alimentare.

⁴ Si tratta di pratiche quotidiane della polizia consistenti a escludere gli stranieri da ogni procedura penale, ma anche di tutta un'organizzazione della pubblica amministrazione consi-

Per tali ragioni, una decina d'anni dopo tale "sospensione", nel periodo delle marce "*pour l'égalité et contre le racisme*" (1983), sono quindi state portate avanti delle rivendicazioni universalistiche antirazziste dai figli degli immigrati nord-africani (francesi per via dello *ius soli*, ma che rivendicano più partecipazione sociale e politica aldilà della condizione giuridica), dai Francesi senza passato migratorio recente e dagli immigrati stessi. In quella congiuntura politica è tra l'altro emersa la questione del voto alle elezioni municipali degli immigrati residenti in Francia da lunga data (René Gallissot, 1985)⁵. Se, dopo le marce, si è ottenuto un permesso di soggiorno di dieci anni, la risposta ufficiale negli anni successivi è andata in direzione contraria, con una politica di limitazione dello *ius soli*, già messo parzialmente in discussione dalle leggi Pasqua-Méhagnerie del 1993. Nell'autunno del 2013 si è commemorato l'anniversario del movimento universalista del 1983, insistendo sui forti limiti dell' "intégration citoyenne" attuale. Si è anche analizzato il legame che esiste tra la fine del movimento del 1983, il razzismo, in particolare islamofobo (Abdellali Hajjat e Marwane Mohammed, 2013), e la depoliticizzazione esistente nelle periferie francesi da cui molti ricercatori fanno dipendere l'emergere di radicalizzazioni religiose (islamiste ma anche, quelle meno visibili socialmente, di tipo evangelico, in particolare per le popolazioni subsahariane, medio-orientali, latino-americane e rom).

In Francia la storia della cittadinanza sociale è diversamente strutturata a seconda che si tenda lo sguardo verso i contesti urbani e delle principali periferie o verso i contesti rurali. Questi ultimi sono stati piuttosto trascurati dalla sociologia francese dell'immigrazione o analizzati in maniera parziale, secondo un taglio di sociologia del lavoro che si è a lungo disinteressata alle condizioni abitative rurali e ancor meno alle situazioni di scolarizzazione dei figli dei braccianti agricoli (Simona Tersigni, Chantal Crenn, 2014). Eppure gli storici hanno dimostrato quanto la scolarizzazione dei bambini arrivati nell'ambito del ricongiungimento familiare sia stata giudicata secondaria dalle famiglie immigrate nel secolo scorso, che ne hanno invece favorito un inserimento precoce nel lavoro salariato (commercio ambulante e lavori agricoli in particolare), mentre oggi, a proposito di una scolarizzazione allargata dei bambini immigrati, si parla di un fallimento generalizzato in termini di segregazione so-

stenti a ridurre fortemente le possibilità di accedere allo statuto di rifugiato politico o a rendere i matrimoni binazionali (con coniugi non europei) e i ricongiungimenti familiari più difficili.

⁵ Va precisato che negli anni 1990, la demografia pubblica francese comincia a distinguere il termine di "immigrato" da quello di "straniero", quindi secondo l'INSEE (equivalente dell'ISTAT italiano), «un *étranger* est une personne qui réside en France et ne possède pas la nationalité française, soit qu'elle possède une autre nationalité (à titre exclusif), soit qu'elle n'en ait aucune (c'est le cas des personnes apatrides). Les personnes de nationalité française possédant une autre nationalité sont considérées en France comme françaises. Un étranger n'est pas forcément immigré, il peut être né en France (les enfants mineurs notamment). À la différence de celle d'immigré, la qualité d'étranger ne perdure pas toujours tout au long de la vie : on peut devenir français par acquisition selon des conditions qui dépendent de la législation en vigueur ».

ziale, conclusione certo da relativizzare, ma comunque reale (Jean-Luc Primon, Yaël Brinbaum, Laure Moguérou, 2014). Le logiche di partecipazione e di gestione che funzionano nei contesti urbani, periurbani o delle periferie francesi devono essere talvolta distinte da quelle in atto nei contesti rurali e agrari, anche se numerosi *report* recenti finanziati da enti pubblici abbinano periferie urbane e contesti rurali, in quanto entrambi spazi caratterizzati da frammentazione sociale, in cui lottare in modo congiunto contro il sessismo, l'alcolismo e la mancanza di cittadinanza sociale, anche riguardo agli immigrati arrivati di recente e alle disuguaglianze di genere⁶.

Le molteplici trasformazioni della cittadinanza sociale in Francia vanno quindi studiate tenendo anche conto delle politiche europee di controllo dei flussi migratori che sono intervenute in particolare dopo la seconda metà degli anni Novanta (Valentin-Marie, 1996; Blum-Le Coat, Eberhard, 2014). Alla fine degli anni Novanta le politiche dell'Unione europea hanno contribuito a fissare un certo numero di "standard migratori", difficili da mettere in discussione a livello nazionale, in particolare dopo il 2003. In questo periodo il governo francese ha imposto alle prefetture la cosiddetta "cultura del risultato" che indica un numero annuo di respingimenti da effettuare, respingimenti sostenuti dalla finta opposizione tra immigrazione "scelta" e immigrazione "subita". Tutto ciò ha contribuito a scalfire i diritti e le libertà di cui teoricamente godono gli stranieri in Francia, oscillando tra le esigenze della realizzazione di obiettivi quantitativi legati ai respingimenti e l'ingiunzione d'integrazione degli immigrati stessi (Héran, 2007). La prima legge del periodo sarkozista sull'immigrazione (26 novembre 2003), ha posto le basi di un contesto giuridico che ha poi consentito lo sviluppo della biometria per gli immigrati (Slama, 2009). In seguito, la Legge del 24 luglio 2006 e il Decreto del 2 novembre 2007 hanno previsto, dopo un periodo di sperimentazione ("Biodev"), il ricorso ad un titolo di soggiorno biometrico ("Visabio") per circa 2 milioni di permessi di soggiorno da rilasciare. Un sistema analogo ("visa information Schengen") è stato creato all'interno dell'Unione europea (CE n° 767, luglio 2008) per contrastare il rischio d'immigrazione illegale oltre che le minacce alla sicurezza interna. Un'altra Legge proposta da Nicolas Sarkozy (23 gennaio 2006) prevede che le compagnie aeree trasferiscano i dati raccolti sui loro passeggeri, in modo da alimentare le informazioni detenute dalla polizia. Infine un'altra Legge (1 gennaio 2008) ha permesso di fissare in maniera permanente un dispositivo inizialmente pensato come provvisorio. Peraltro un altro sistema biometrico ("Éloi") è stato creato *ad hoc* per i bambini stranieri (30 luglio 2006). Anche se il Consiglio di Stato ha invalidato tale sistema un altro Decreto (26 dicembre 2007) ne ha consentito di nuovo la realizzazione. Ormai la biometria è considerata come il solo strumento in grado centralizzare i dati sui flussi migratori ed è per tale ragione che le Prefetture sono state dotate di un

⁶ Cfr. <http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/stereotypes-et-roles-sociaux/travaux-du-hcefh-4/article/rapport-egaliter-combattre>.

nuovo sistema informatico (“Grégoire”) il cui perimetro è esteso ai consolati, alla polizia e alla gendarmeria, agli operatori sociali (OFII per l’immigrazione, OFPRA per i richiedenti asilo).

L’arrivo di lavoratori temporanei (contratti stagionali, interim internazionale) che pur non essendo clandestini non figurano sistematicamente nelle statistiche nazionali (Simona Tersigni, Chantal Crenn, 2014) non si accompagna a politiche di cittadinanza. Molti di questi lavoratori stranieri originari d’Europa dell’Est sono assunti da imprese la cui sede principale si trova in Romania o in Irlanda per lavorare “temporaneamente” nei mattatoi bretoni (Tersigni, Soucard, 2013); altri lavoratori, prevalentemente sud-americani, arrivano clandestinamente in Provenza o nella regione di Bordeaux dalla Spagna nel periodo della vendemmia. Rispetto a queste situazioni ultraprecarie di lavoro e di residenza, la partecipazione, anche associativa, che si è sviluppata in quelle che sono delle “nuove regioni d’immigrazione” quali la Bretagna, tra immigrati e francesi è probabilmente più vicina a dinamiche italiane che a quelle vigenti nella regione di Parigi, Marsiglia, Lione o Strasburgo. La forte presenza di alloggi temporanei forniti dagli imprenditori o di alloggi precari, baracche e tendopoli improvvisati per gli immigrati dell’agricoltura bretona (Simona Tersigni, Chantal Crenn, 2014) o provenzale (Beatrice Mésini, 2011), si accompagna un’edilizia sociale rurale, ma è soprattutto il riflesso di una diversità nelle posizioni sociali occupate dagli immigrati che dipende anche dagli anni di permanenza in Francia (Jacques Barou, 2014).

Di fatto, per poter identificare le *best practices* che concretizzino un progetto di inclusione virtuosa, dissociata dalle politiche dirette e indirette di assimilazione dei migranti in Francia (Françoise Lorcerie, 1999; Abdellali Hajjat, 2013), è necessario riflettere sulle dinamiche umane che rinforzano il “reticolo sociale” e sull’intersezione tra le istituzioni pubbliche (nazionali e locali) e le associazioni (religiose e laiche). A questo proposito due esempi meritano d’essere evocati, anche se necessiterebbero uno studio empirico più approfondito:

1) per quanto riguarda gli aggiustamenti elaborati in materia di alloggio e di scolarizzazione dei bambini “primo-migranti”, si potrà fare riferimento ad un progetto municipale recente di *social housing* nel quartiere del Polygone a Strasburgo (destinato a famiglie itineranti) in cui il ruolo dei pastori protestanti evangelici è particolarmente interessante. Questi ultimi hanno un ruolo di mediatori con la municipalità su processi che vanno ben aldilà delle pratiche religiose;

2) per quanto riguarda la riflessione sulle mobilità associate al lavoro per le donne immigrate (sole o in famiglia) in Bretagna, si potrà fare riferimento al progetto dell’associazione *Etrange miroir* (specchio strano)⁷, che consiste nella costruzione d’installazioni sonore finalizzate all’ascolto delle testimonianze

⁷ Cfr. http://etrangemiroir.org/mobiles_illegitimes.html.

delle protagoniste di tale esperienza umana di cui, soltanto in un secondo tempo, è possibile vedere il volto⁸.

3. La francesizzazione dell'*housing* sociale: gli HLM tra discriminazione e segregazione

Per analizzare il tema dell'alloggio degli immigrati in Francia è necessario tener conto di tre fattori (Palomares e Rabaud, 2014). In primo luogo, gli immigrati hanno potuto accedere ad un alloggio "ordinario" (casa popolare o mercato abitativo privato) in un contesto in cui comunque la loro presenza era considerata come un problema di ordine pubblico. In secondo luogo, allo stato attuale gli alloggi non ordinari (precari, degradati, insalubri, indegni) degli immigrati subiscono un degrado notevole e il tutto si accompagna alla ricomparsa di numerosi alloggi precari. In terzo luogo, siamo di fronte ad una segregazione di tipo residenziale fortemente attenuata per gli immigrati europei e fortemente potenziata per gli immigrati in provenienza dal continente africano, la cui mobilità giornaliera tra l'alloggio e il posto di lavoro risulta particolarmente accentuata (Palomares e Rabaud, 2014).

Il dibattito politico sull'*housing* sociale e sull'immigrazione è stato costantemente presente nelle discussioni politiche nazionali, ma anche internazionali. A livello internazionale il tema dell'alloggio sociale è presente in vari trattati conclusi tra il 1951 e il 1996⁹. Nel 1992, poco tempo dopo le prime firme alla Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e le loro famiglie, un *report* dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa¹⁰ rende conto di un'importante conferenza europea tenutasi a Nottingham (*Conference on Social housing, the Homeless and the Poorly-housed in Europe*). Nella sintesi che figura nel *report* del Consiglio d'Europa, politici e militanti dell'associazionismo sottolineano che « le autorità locali e regionali europee non potranno soddisfare adeguatamente gli obblighi relativi al problema della casa senza "un quadro finanziario e giuridico adeguato" [...il che implica] un censimento

⁸ <http://www.stereolux.org/cultures-arts-numeriques/mobiles-illegitimes-collectif-etrange-miroir-01-04-2014>.

⁹ In particolare: la Convenzione del 1951 sullo *status* dei rifugiati (art. 21); la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 117 sugli *standard* e scopi fondamentali delle politiche sociali (art. 5.2); la Convenzione del 1965 sull'eliminazione della discriminazione razziale (art. 5, lett. e/iii); il Patto del 1966 sui diritti civili e politici (art. 17); la Convenzione del 1979 sull'eliminazione della discriminazione contro le donne (artt. 14.2 e 15.2); la Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo (artt. 16,1 e 27.3); la Convenzione n. 169 del 1989 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui popoli indigeni (artt. 14, 16 e 17); la Convenzione del 1990 sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e le loro famiglie (art. 43.1 lett. d) ed infine la Convenzione del 1996 sui diritti delle persone con disabilità (artt. 9 e 28).

¹⁰ Cfr. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=6771&lang=fr> (consultato il 18 aprile 2015).

dei bisogni, degli impulsi, delle forme di coordinazione, dell'organizzazione delle risposte nell'ambito dei progetti urbanistici oltre che di una politica di sostegno socio-culturale». Tale messaggio contiene *in nuce* la tendenza presente ancora oggi nella definizione del *social housing* difesa a livello europeo. Attualmente in Europa il termine di *social housing* designa tutte le politiche e gli interventi mirati alla realizzazione e alla gestione, sia da parte dello Stato che da parte di organizzazioni *no profit*, le quali includono anche la collaborazione di privati e la disponibilità di alloggi economicamente accessibili. Secondo il CECODHAS (Comitato di coordinamento europeo per l'abitare sociale) *social housing* significa offrire alloggi e servizi con forte connotazione sociale a coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata. Questa definizione insiste dunque sul fatto che alcune famiglie immigrate incontrano serie difficoltà nel trovare un alloggio nelle attuali condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché afflitte da problematiche particolari.

La definizione d'alloggio sociale proposta invece delle Nazioni Unite¹¹, anziché limitarsi alla necessità di rimediare alla mancanza di alloggi degni e di contrastare i rischi di discriminazione, propone un'interpretazione del diritto d'alloggio concepito in quanto diritto a vivere da qualche parte in sicurezza, pace e dignità, ponendo le basi di una articolazione tra il punto di vista dei *decision makers* e quello degli immigrati. Esso presenta le libertà seguenti: protezione contro gli sfratti e contro la distruzione e demolizione arbitraria della casa; diritto alla libertà da interferenze arbitrarie nella casa, *privacy* e famiglia; diritto di scegliere la residenza, diritto di determinare dove vivere oltre che la libertà di movimento. Vi figurano inoltre diversi diritti quali quello alla sicurezza del possesso, alla restituzione dell'*housing*, terra e proprietà; all'accesso paritario e non discriminatorio ad un *housing* adeguato; alla partecipazione al relativo *decision-making* a livello nazionale e locale. Questa concezione dell'*housing* sociale implica il rispetto del diritto all'identità culturale, ma anche di esigenze concrete quali una serie di servizi (acqua potabile, fognature, energie), la sostenibilità del suo costo, la possibilità di raggiungere i servizi sanitari e scolastici senza rischi di pericolosità ambientale né d'insalubrità, insomma l'accessibilità per le categorie socialmente svantaggiate. Per la maggior parte delle famiglie la casa è il bene di consumo più importante e la sua elevata incidenza sul reddito influisce sullo *standard* di vita di una famiglia. Anche se non c'è una relazione diretta tra il sistema di stratificazione sociale e le condizioni abitative, l'accento sull'abitazione come area analiticamente distinta in cui si determinano possibilità di vita, costituisce ormai un elemento centrale per la comprensione delle disuguaglianze.

Il modello di *social housing* che si è sviluppato oltralpe nel secondo dopoguerra è di tipo "comprendivo" e assegna allo Stato delle responsabilità nei ri-

¹¹Cfr. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *The right to adequate housing* (Art.11.1), General comment No. 7, 20 Maggio 1997, (consultato nel mese di marzo 2015).

guardi dell'intera popolazione oltre che un ruolo di controllo del mercato e dell'intera produzione, tramite diversi strumenti. Il risultato di queste politiche legate ad un *welfare* molto sviluppato è stato un'elevatissima produzione di nuove abitazioni. Per esempio tra il 1945 e il 1978 sono stati costruiti in Francia oltre dieci milioni di alloggi, pari al 52% dello *stock* esistente alla fine di questo periodo. La concezione francese di "*alloggio sociale*" implica la possibilità di locazione a canone calmierato come elemento distintivo degli interventi edilizi statali e non ha mai incluso la possibilità di sviluppare dei progetti con organizzazioni non a scopo di lucro. Il ruolo della politica d'edilizia sociale pubblica (*logement social*) in Francia è imperniato intorno ad un tipo di edificio detto HLM (*habitation à loyer modéré*).

Nel secondo dopoguerra la progettazione dell'edilizia sociale risulta dicotomizzata: da un lato i *foyers* (Bernardot, 2008) destinati ai *travailleurs migrants* arrivati soli, nell'ambito di una politica volta a scoraggiare il ricongiungimento familiare, dall'altro la costruzione di case popolari (HLM) nelle periferie sperdute dei principali centri urbani, il che fa seguito ad una politica di distruzione sistematica delle *bidonvilles* e delle *cités de transit*. L'obiettivo di questa scelta politica radicale era quello d'intervenire in favore della modernizzazione urbana, dello sviluppo economico e per lottare contro le disuguaglianze. Tale filosofia di pubblico intervento è stata pertanto criticata sin dagli anni 1960, in modo molto lucido, da etnologi urbani come Colette Pétonnet (1982 ; 1984; 2012). Questa grande ricercatrice, scomparsa di recente, ha dimostrato la centralità dei legami sociali esistenti nelle forme abitative precarie e certo insalubri delle bidonville di Nanterre in particolare, bidonville distrutte dalle ruspe modernizzatrici, eppure ricche di solidarietà e di partecipazione, forti nelle relazioni umane che vi si erano spontaneamente sviluppate. Tali legami sociali, difficili da ricostruire nella frammentazione dell'assegnazione di case popolari sparse nei territori periferici della capitale e di altre grandi città francesi, sono peraltro alla base delle marce degli anni Ottanta. Negli anni Novanta, le politiche abitative prestano allora il fianco ad importanti critiche relative alle procedure di ristrutturazione o di distruzione radicale (esplosioni programmate) di edifici ormai mal ridotti, ma riguardano anche diverse forme di discriminazione e di segregazione. Queste consistono ad assegnare agli immigrati, in particolare quelli d'origine nord-africana e subsahariana, gli alloggi più degradati (e spesso più distanti dai centri delle città) dell'edilizia sociale pubblica.

Per capire meglio l'accesso dei migranti (e delle famiglie itineranti: Rom bulgari e rumeni) all'*housing* sociale è importante fare riferimento a contesti geografici e storici precisi all'interno del territorio francese. Tali contesti, da un lato, possono consentire di capire meglio alcune dinamiche associate alla valorizzazione della miscela sociale nelle più importanti città francesi. Dall'altro lato, bisogna anche tener conto dei risultati di ricerche empiriche ormai classiche che analizzano come si è realizzata tale miscela tra classi sociali e gruppi etnicizzati o razzizzati, soprattutto nel caso di Belleville a Parigi.

In primo luogo, molti ricercatori e politici considerano che non bisogna rinunciare a sviluppare il mix sociale nelle aree urbane francesi. La legge SRU (*solidarité et renouvellement urbain*) che ricorre dal 2000, obbliga i comuni che superano i 3.500 abitanti ad avere una soglia minima di edilizia sociale del 20%. Di fatto, numerosi comuni e non soltanto quello di Neuilly, che si trova nel ricco Dipartimento della Défense, preferiscono pagare una multa anziché costruire case popolari. Uno dei problemi attuali è quindi legato al fatto che una legge che era stata pensata per risolvere delle ingiustizie presenta indirettamente le modalità per aggirarla. Inoltre, in Francia l'agglomerazione parigina rinforza la ripartizione geografica degli immigrati (9% della popolazione totale), mentre in altri Paesi come la Germania le attività economiche e la presenza degli immigrati sono ripartite in modo più equo tra Berlino, Monaco, Francoforte e Amburgo (13% della popolazione totale). Se la decenza dell'alloggio è la condizione *sine qua non* per ricevere i sussidi statali relativi all'affitto, per lo meno a decorrere dal 2000 (legge SRU), numerose ricerche hanno provato l'esistenza di discriminazioni subite dagli immigrati non europei (De Rudder *et al.*, 2001 in particolare). Esse riguardano i tempi di attesa di un alloggio facente parte dell'edilizia sociale rispetto alle popolazioni europee che potrebbero beneficiarne più rapidamente (Bonnal, 2013) malgrado il mix sociale e in parte a causa di esso. È proprio nascondendosi dietro principio del mix di diverse origini geografiche che gli amministratori degli HLM riuscirebbero ad attribuire ai cittadini nord-africani e subsahariani i peggiori alloggi esistenti (Tissot, 2005)¹².

Bisogna precisare che negli anni '90, il mix sociale è diventato un obiettivo politico locale e nazionale (*politiques de la ville*). La legge Besson (1990) evoca, a proposito dell'attribuzione di alloggi di edilizia sociale, l'importanza della diversità nella composizione dei quartieri, dei comuni e delle province. Poi, la legge per la lotta contro le esclusioni del 1998 fa figurare il mix sociale già nella parte introduttiva. Tale ingiunzione è stata ripresa rapidamente da diverse municipalità, in particolare da quelle con un tasso elevato di case popolari nell'agglomerazione parigina, spesso governate dal partito comunista francese. Il mix sociale, semplice parola d'ordine o pio desiderio (Genestier, 2010) ha dato luogo a dei dispositivi pubblici sprovvisti di criteri unificati di selezione dei candidati all'edilizia pubblica. In nome della miscela sociale si legittimano pratiche fondate su compromessi segreti anziché su modalità razionalizzate (Tissot, 2005). Di fatto, il mix sociale imposto da *decision makers* che intendono diversificare le previste operazioni immobiliari in uno stesso territorio,

¹² Oltre alla mancanza di criteri obiettivi di mix sociale, questi ricercatori sottolineano che le famiglie europee e non europee non richiedono lo stesso tipo d'alloggi (i non europei richiederebbero dei tipi di alloggi molto ricercati). Inoltre le famiglie europee avrebbero accesso a migliori informazioni (discriminazione indiretta) e poi gli enti gestori dell'edilizia sociale praticerebbero delle discriminazioni nelle statistiche dando per scontato che le famiglie immigrate sarebbero più a rischio di quelle francesi nel mancato pagamento dell'affitto.

può avere degli effetti ambivalenti rispetto al criterio ufficialmente proclamato della “lotta contro la segregazione”. Ciò vuol dire che la commistione di diverse popolazioni non è in sé una soluzione migliore della loro separazione. Nello stesso tempo non ci sono ricette perfette e ancora meno applicabili in tutta la Francia per poter fabbricare un legame sociale a partire dal mix sociale. Anche se, considerando i dati del censimento, la situazione della segregazione degli immigrati tra il 1968 e il 2007 è diminuita dal punto di vista dell’origine nazionale di ogni singolo immigrato, tale processo segregativo è invece aumentato se si considerano gli immigrati nel loro insieme (Verdugo *et al.*, 2014). Mentre il primo cambiamento è dovuto agli effetti della riduzione di quartieri molto segregati, ma anche di quartieri caratterizzati dalla concentrazione di famiglie ricche, il secondo cambiamento è legato alla riorganizzazione dell’immigrazione europea e non europea in questi ultimi quarant’anni.

In questo senso mi sembra pertinente citare la ricerca di Patrick Simon (1995) a proposito di Belleville, quartiere portavoce di un’ “integrazione riuscita”. In questo quartiere parigino, Simon ha analizzato la disposizione spaziale degli immigrati, i modi di appropriazione negli spazi pubblici, le modalità di coesione culturale tra i diversi gruppi, infine il nesso tra il valore delle abitazioni e lo statuto sociale (posizione socioeconomica e d’origine etnica) degli occupanti. Secondo Simon i meccanismi di segregazione non si limitano alle risorse, ma fanno leva anche su una discriminazione più o meno affermata verso le popolazioni allofone. In particolare, il livello di discriminazione può variare secondo la stigmatizzazione di cui il gruppo considerato è vittima e, all’interno di ogni gruppo, secondo la posizione sociale degli individui. Nel 1990, sui 35.000 abitanti di Belleville, circa il 25% erano immigrati. Belleville, presentando la densità di immigrati tra le più alte di Parigi, si distingue anche per una distribuzione interna disuguale all’interno delle 5 distinte dal ricercatore. La concentrazione della popolazione immigrata nella zona 1, localizzazione risultante da una dinamica di segregazione iniziata da vari decenni, conferma l’importanza della differenziazione spaziale, anche a livello micro-locale. Essa dipende da una forte correlazione tra la vetustà delle abitazioni e l’origine immigrata o meno degli occupanti. Questo modello segregazionista si applica in modo evidente a Belleville e ne condiziona le possibilità di diversità sociale. In effetti ci sono poche probabilità d’incontrare una coppia di impiegati di livello superiore in un edificio i cui appartamenti non dispongono né di vasca da bagno né di wc all’interno. Sono ugualmente inesistenti le probabilità che una famiglia di operai risieda in un edificio rimesso a nuovo, i cui affitti superano la metà del suo reddito. Ciò significa che se lo “statuto sociale” delle zone dipende dalla somma di quello degli immobili, e che in base a ciò esse comprendono una certa varietà di condizioni sociali, si constata che la composizione dei singoli edifici lascia poco spazio a questa mescolanza. Qualunque sia il livello di omogeneità dello spazio considerato, i limiti economici, rappresentati in questo caso dal “tasso di sforzo” massimo potenzialmente realizzabile dalle famiglie per l’alloggio, riducono notevolmente le occasioni di coabita-

zione interclasse nello stesso caseggiato. Simon osserva che nelle case popolari, settore non direttamente sottoposto alle "regole" del mercato, c'è una selezione dei residenti maggiore di quella che si verifica nel settore privato. Il controllo sull'attribuzione delle case, autorizzato da parte di un unico operatore, non dà luogo ad una maggiore differenziazione dell'origine sociale degli inquilini. Al contrario, nella misura in cui per l'amministrazione vige l'imperativo della solvibilità dei nuclei famigliari, l'esclusione delle popolazioni più discriminate non può che accentuarsi, come lo testimonia la sotto-rappresentazione degli immigrati nelle case popolari (a Belleville, la percentuale d'immigrati passa dal 32% nel settore privato al solo 20% nelle case popolari).

Sebbene la distribuzione delle popolazioni nello spazio residenziale di Belleville condizioni i contatti, essa non pregiudica le modalità di coabitazione nello spazio pubblico. Le pratiche di appropriazione dello spazio, il rispetto di un ordine sociale collettivo, gli scambi tra gruppi, se non materiali, quantomeno sul piano simbolico, concorrono alla realizzazione di una forma di coesione locale (Simon, 1995). Il ruolo della condivisione dello spazio nell'elaborare le regole di vita in comune cambia in base alle risorse di cui dispongono i gruppi presenti a Belleville per esprimersi. Nel caso di Belleville, l'impronta delle classi popolari si manifesta nell'allargamento progressivo dell'influenza esercitata dai dispositivi spaziali nelle relazioni sociali. Ogni gruppo lascia il segno della propria impronta sulla trama urbana, costruendo così la frammentazione del quartiere in più micro-territori.

Per realizzarsi, l'appropriazione dei luoghi ricorre a tutto ciò che è visibile, incollandoci sopra dei marchi di distinzione, facilmente identificabili, che segnalano così l'annessione degli edifici, strutture o porzioni di spazio pubblico ad un territorio quasi privato. Avendo perso la sua neutralità, il territorio di Belleville è frequentato principalmente da coloro che ne condividono "gli emblemi identitari".

L'atto di delimitare lo spazio si effettua attraverso le facciate commerciali, i modi d'occupazione specifici, una certa messa in scena dei rapporti sociali, o addirittura attraverso certi dettagli negli abiti o nella presentazione di sé. Si tratta di indicatori che permettono ai passanti di situarsi in un contesto e di sentire un "ambiente" che attirerà alcuni cittadini e ne respingerà altri. Le modalità di coabitazione descritte da Simon negli anni Novanta a Belleville, non possono però essere generalizzate al resto della Francia, né alla situazione attuale. Tuttavia se c'è un filo rosso che collega diverse esperienze empiriche si tratta di una finta partecipazione locale degli abitanti dei quartieri popolari alle politiche di ristrutturazione, spesso condotte in nome della "sicurezza di tutti".

In questo senso si può citare l'esperienza dell'associazione *Horizome*, molto attiva nel quartiere di *Hautepierre*, situato nella parte ovest di *Strasburgo*. Negli ultimi anni questa associazione ha organizzato numerosi incontri cultu-

rali (concerti, spettacoli di danza, pasti condivisi)¹³ nei *passages* che collegano diversi grattacieli di un quartiere come Hautepierre che ha un tasso molto elevato d'edilizia sociale. Il progetto associativo di Horizome consiste nel creare nuovi legami tra gli abitanti del quartiere grazie a degli incontri festivi. Essi si svolgono in spazi pubblici, i *passages*, che la municipalità ha progressivamente cercato di chiudere per ragioni di pubblica sicurezza, ma che di fatto sono legati a scelte recenti di ristrutturazione le quali non tengono conto dei pareri degli abitanti, né del progetto iniziale degli architetti e soprattutto non si interrogano sul come costruire degli spazi comuni di scambio e condivisione.

In un contesto nazionale in cui anche rispetto alle famiglie dette itineranti le autorità pubbliche continuano a pensare che il miglioramento delle condizioni abitative non potrà effettuarsi se non tramite l'accesso agli HLM (di fatto ai settori più degradati dell'edilizia sociale o a delle casette prefabbricate gestite dagli stessi enti e costruite *ad hoc* per delle famiglie considerate "nomadi" malgrado la loro sedentarizzazione), le buone pratiche sono soprattutto delle forme di resistenza della società civile e di azioni associative che hanno un duplice effetto.

Da una parte, esse mettono in discussione l'operato degli enti che gestiscono gli alloggi dell'edilizia sociale per quanto riguarda l'oggettivazione dei criteri di attribuzione, oltre che sulla finta partecipazione degli abitanti alle operazioni di ristrutturazione dei quartieri popolari.

Dall'altra, tali associazioni possono contribuire, con il loro operato, a ribaltare gli stigmi che pesano su diverse periferie francesi. È stato infatti possibile dimostrare che la violenza e l'incapacità di coabitazione non sono caratteristiche inerenti a tali quartieri diseredati, ma che le si può disinnescare tramite una valorizzazione dei *savoir-faire* artistici e altre forme di scambio umano che consentano il radicamento di una democrazia culturale locale, una sorta di "liberazione della parola", ma anche l'accessibilità ai servizi della collettività.

4. Il ricongiungimento familiare: i paradossi dell' integrazione repubblicana

In Francia, il ricongiungimento familiare non è un fenomeno lineare che segue una logica evolutiva costante. Esso ha avuto un'oscillazione che dipende direttamente dal modo in cui, in determinate congiunture, alcune tipologie migratorie sono state preferite ad altre, nell'ambito delle politiche d'immigrazione che filtrano sempre chi può immigrare, come può farlo e per quanto tempo si può trattenere. Parlare di ricongiungimento implica anche che si sfatino due credenze collettive molto radicate in Francia.

La prima è quella secondo la quale il fenomeno migratorio sarebbe stato prettamente maschile e adulto. Secondo questa logica ingenua l'arrivo di lavoratori migranti sarebbero stata sistematicamente seguito quello delle mogli e

¹³ Cfr. http://htp40.org/?post_format=image (consultato durante il mese di aprile 2015).

dei figli minorenni. In realtà, malgrado l'esistenza del ricongiungimento e malgrado il ricorso diffuso a questa procedura dopo la sospensione relativa dell'immigrazione in Francia (1974), diverse ricerche riguardanti le donne (Moroksavic, 2008), ma anche i bambini (Jablonka, 2010), hanno messo in luce l'esistenza, sin dalla seconda metà del XIX secolo, di reti migratorie femminili legate al lavoro domestico (Lillo, 2006; Sirna, 2013) o di bambini che arrivavano da soli in Francia (Diasio, Tersigni, 2014).

Il secondo punto da sfatare riguarda il fatto che il ricongiungimento familiare ha avuto un'esistenza informale che ha preceduto la realtà giuridica di una procedura legata alla gestione pubblica dell'immigrazione internazionale. In effetti, il ricongiungimento è esistito in maniera informale prima del 1930, nell'ambito di circolazioni transnazionali che risalgono alla fine del XIX secolo, come nel caso dei Toscani di Lucca (Douki, 1999 e 2001). Le scelte operate dai belgi o dagli italiani (uomini e donne), che hanno praticato un ricongiungimento familiare o fatto comunque arrivare parenti o amici dal loro comune d'origine, s'iscrivono in un contesto in cui non c'è un libero accesso al mercato del lavoro per gli immigrati.

Per esempio tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo in Francia arrivano famiglie o meglio si ricompongono famiglie di diversi orizzonti. Si tratta di famiglie ebrae originarie d'Europa dell'est (*Ashkénazes*); in seguito, tra il 1880 e il 1925, di quelle originarie dell'Africa del Nord (*Sépharades*); poi dopo il 1915 e dopo i patti bilaterali tra la Francia e diversi Stati europei quali l'Italia, la Spagna, la Grecia e il Portogallo, arrivano 440.000 lavoratori (1/3 per l'agricoltura; 2/3 per l'industria), ma anche donne sole dalla Svizzera nell'obiettivo di compensare il calo demografico e l'esodo rurale francese, e, negli anni Trenta si ricompongono in Francia molte famiglie ebrae tedesche di ceto medio alto che fuggono dal Nazismo, seguite nel 1939 da quelle dei repubblicani spagnoli.

Se durante la Prima guerra mondiale e tra il 1955 e il 1974 la presenza d'immigrati europei in Francia diminuisce fortemente, l'arrivo di Spagnoli e Portoghesi come di popolazioni originarie di Paesi precedentemente colonizzati dalla Francia si realizza spesso all'interno del dispositivo ufficiale del ricongiungimento. Tuttavia, dopo il 1974, il ricongiungimento diventa il motivo e la modalità migratoria principale nell'ambito delle immigrazioni legali, soprattutto tra gli Algerini¹⁴, i Marocchini e i Turchi (Blanchet, 1985). Una decina d'anni dopo la "sospensione relativa" dell'immigrazione il 40,6% degli

¹⁴ Il Decreto del 1976 relativo alle modalità d'ingresso e di soggiorno delle famiglie straniere che risiedono regolarmente in Francia ufficializza alcune procedure amministrative in vigore sin dal 1920. Tuttavia tale quadro giuridico non è applicato alle famiglie algerine sulle quali, in ragione di un legame politico di natura post-coloniale, pesa un "régime dérogatoire" che in teoria dovrebbe facilitarne la presenza, mentre invece dopo il 1976 il loro numero è fortemente limitato da pratiche amministrative implicite che ne impediscono l'arrivo tramite la via legale (Cohen, 2012).

stranieri presenti in Francia hanno meno di 25 anni, ma si registra anche la presenza massiccia di donne immigrate arrivate da sole, anche se il ricongiungimento familiare continua ad essere praticato. Se il profilo demografico delle popolazioni africane presenti in Francia sin dal 1974 cambia con l'arrivo di mogli e figli, nell'ambito del ricongiungimento, è comunque opportuno ritracciare l'evoluzione giuridica di tale dispositivo.

Anche se in modo indiretto, la legge sullo *ius soli* del 1889 favorisce implicitamente forme di ricongiungimento informale: le mogli emigrano in Francia perché i figli che verranno avranno gli stessi diritti politici dei figli dei Francesi senza passato migratorio recente. Poi, l'obbligo, nel 1917, della carta d'identità per gli stranieri offre ai nostri giorni delle tracce feconde per il lavoro degli storici sul ricongiungimento. Inoltre durante il governo di Vichy, ma anche dopo il 1945, si assiste ad una valorizzazione del ricongiungimento che è istituzionalizzato dal *Secrétariat général à la famille*, dall'*Haut comité de la population et de la famille* oltre che dal *Comité interministériel de la population et de la famille*. Nel 1958 la creazione di un ente destinato a finanziare le attività culturali e la costruzione d'edilizia sociale per gli immigrati algerini, il FAS¹⁵, è legato ad un momento di crisi politica: il momento culminante della guerra d'indipendenza algerina. Dopo l'indipendenza questo ente cambierà nome, estendendo le sue competenze ad altre popolazioni immigrate (FASTIF, FASILD, ACSE nel 2006 e infine CGET), continuando a finanziare attività economiche e culturali legate alle famiglie immigrate¹⁶. Tra il 1977 e il 1981 sono stanziati delle sovvenzioni di 10.000 franchi per facilitare un ricongiungimento inverso, nel Paese d'origine. Anche se questi finanziamenti erano stati pensati per diminuire il numero di Algerini presenti in Francia, di fatto essi sono stati principalmente utilizzati da famiglie spagnole e portoghesi.

Nel 1984, un anno dopo le marce per l'uguaglianza partite da Lione e dirette a Parigi, viene ribadito il diritto per gli stranieri di vivere in famiglia, divulgando quanto già sottolineato dal Consiglio di Stato nel 1978, cioè il diritto per gli stranieri (e non soltanto per i Francesi) di vivere "una vita familiare normale", tramite una procedura che consenta ad uno straniero regolarmente residente in Francia di farsi raggiungere dai membri della propria famiglia (nucleare), cioè un coniuge e i figli minorenni (Ribémont, 2012). Ciononostante, sin dal 1993, si assiste a delle restrizioni istituzionali di questa procedura, in particolare con la seconda legge detta Pasqua, dal nome del ministro corso. Essa limita le condizioni del ricongiungimento alle risorse economiche del coniuge già presente in Francia e crea le basi di un Piano provinciale per l'accoglienza delle famiglie ricongiunte, Piano che è messo sotto il duplice controllo del prefetto e dei servizi sociali.

¹⁵ *Fonds d'Action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole et pour leur famille*.

¹⁶ Cfr. <http://www.gisti.org/spip.php?article885>.

Dopo il 2003, il numero di *sans-papiers* aumenta anche tra le famiglie immigrate presenti in Francia: le loro detenzioni e espulsioni aumentano sensibilmente, in particolare a Mayotte¹⁷ dove nel 2012 ben 6.000 bambini sono stati rinchiusi nel CRA (*Centre de rétention administrative*) con i loro genitori (Blum-Le Coat e Eberhard, 2014)¹⁸.

Infine tra il 2003 e il 2007, tre leggi limitano le modalità del ricongiungimento (Héran, 2007). Da un lato sono istaurate delle sanzioni per le famiglie che effettuano il ricongiungimento al di fuori della procedura legale, dall'altro gli anni di permanenza in Francia che figurano nei permessi di soggiorno rilasciati ai membri delle famiglie ricongiunte dipendono dal tipo di risorse economiche e dal tipo di alloggio di cui dispongono queste ultime (Baudet, 2008; Cournil e Recio, 2010).

Infine bisogna sottolineare che nel mese di luglio 2014, la Corte europea dei diritti umani ha precisato gli obblighi che ogni Stato ha a tutela della vita familiare degli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno (art. 8 della Convenzione). La Francia è stata condannata dalla Corte di Strasburgo in tre casi su quattro. La Corte europea ha messo in evidenza i rischi propri alle procedure francesi di ricongiungimento. Queste ultime, per poter rispettare le esigenze della normativa europea, dovrebbero essere realizzate con maggiore flessibilità, rapidità ed applicazione effettiva. Secondo Charlotte Lefranc (2014), queste condanne fanno emergere una duplice lettura del problema. Da una parte esse sono indicative dei malfunzionamenti relativi al rilascio di permessi di soggiorno in Francia. Dall'altra, i ricorsi fatti a livello europeo dimostrano quanto siano numerose le difficoltà incontrate in Francia dai richiedenti per provare la loro buona fede di fronte alle accuse e ai sospetti dell'amministrazione (riguardo all'autenticità degli atti anagrafici) che impediscono di effettuare il ricongiungimento. Tutto ciò è collegato ad una scelta politica che mira a rafforzare la lotta contro l'uso fraudolento del matrimonio per ottenere permessi di soggiorno, al punto che ormai la richiesta di un titolo di soggiorno per uno straniero sposato con un cittadino europeo stabilito in Francia è diventata una procedura più semplice che la richiesta analoga effettuata da uno straniero o da una straniera sposato/a con un o una Francese. Ciò ha creato una situazione di discriminazione che ci porta indietro nel tempo, denunciata negli ultimi anni dalla HALDE, poi confluita nel *Defenseur des droits*, ma anche dal collettivo *Les Amoureux au ban public*¹⁹, creato nel primo decennio degli anni Duemila all'interno di un'associazione storica in difesa degli immigrati (La Cimade) per rendere socialmente legittime le coppie binazionali.

¹⁷ Si tratta di una provincia situata nell'Oceano indiano e diventata francese nel 2011.

¹⁸ http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/08/29/mayotte-le-conseil-d-etat-valide-la-retention-des-familles-sans-papiers_1752617_3224.html.

¹⁹ Cfr. <http://www.amoureuxauban.net/>.

Bibliografia

Linda Amiri, Benjamin Stora (2007), « Les politiques de l'immigration en France du début du XXe siècle à nos jours », in Benjamin Stora, Emile Témime (a cura di), *Immigrance. L'immigration en France au XXe siècle*, Parigi, Hachette

Jacques Barou (2014), « L'habitat, reflet de la position sociale des immigrés », in Marie Poinot, Weber Serge (a cura di), (2014), *Migrations et mutations de la société française*, Parigi, La Découverte, coll. « L'état des savoirs

Véronique Baudet (2008), « Hortefeux, acte 1 », *Gisti*, n°76, marzo

Marc Bernardot (2008), *Loger les immigrés. La Sonacotra 1956-2006*, Broissieux, Éditions du Croquant, coll. « Terra »

Jean-Yves Blum Le Coat, Mireille Eberhard (a cura di), (2014), *Les immigrés en France*, Parigi, Collection *Les études de la Documentation française*

Jean-Yves Blum Le Coat, Mireille Eberhard (2014), « Législations et politiques migratoires en France », in Blum-Le Coat J.-Y. et Eberhard M. (a cura di), *Les immigrés en France*, Parigi, La Documentation Française

Liliane Bonnard *et al.* (2013), « Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? », *Economies et statistiques*, n° 464-465-466

Yaël Brinbaum, Laure Moguerou, Jean-Luc Primon (2014), « Les enfants d'immigrés à l'école : un échec scolaire à relativiser », in Marie Poinot, Weber Serge (a cura di), (2014), *Migrations et mutations de la société française*, Parigi, La Découverte, coll. « L'état des savoirs »

Muriel Cohen (2012), « Regroupement familial : l'exception algérienne (1962-1976) », *Plein droit*, 4, n° 95

Christel Cournil, Manuel Recio (2010), « La famille sous contrôle. Le durcissement des politiques de regroupement familial », in Didier Fassin (a cura di), *Les nouvelles frontières de la société française*, Parigi, La Découverte

Véronique De Rudder, Christian Poiret et François Vourc'h (2001), *L'inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*, Parigi, PUF

Nicoletta Diasio, Simona Tersigni (2014), « Corpo e infanzia in situazione migratoria (Body and childhood in the migratory situation) », *Interazioni*, n° 1, http://www.francoangeli.it/Riviste/Scheda_Rivista.aspx?idArticolo=52087

Caroline Douki (1999), « Lucquois au travail ou émigrés italiens ? Les identités à l'épreuve de la mobilité transnationale : 1850-1914 », *Le Mouvement social : bulletin trimestriel de l'Institut français d'histoire sociale*, juillet-septembre, n°188

Caroline Douki (2001), « Le territoire économique d'une région d'émigration : campagnes et montagnes lucquoises, du milieu du XIXe siècle à 1914 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 2, n°48

René Gallissot (1985), *Misère de l'antiracisme. Le défi De l'immigration*, Parigi, Arcantère Éditions

Philippe Genestier (2010), « Mixité : mot d'ordre, vœux pieux ou simple argument », *Espace et société*, 1-2, 140-41

Abdellali Hajjat e Marwane Mohammed (2013), *Islamophobie. Comment les élites françaises construisent le "problème musulman"*, Parigi, La Découverte

François Héran (2007), *Le temps des immigrés. Essai sur le destin de la population française*, Parigi, Éditions du Seuil, coll. « La république des idées »

Ivan Jablonka (2010), *Les enfants de la République : l'intégration des jeunes de 1789 à nos jours*, Parigi, Seuil, coll. « L'Univers historique »

Sylvain Laurens (2008), « 1974' et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, vol. 2, n° 82

Charlotte Lefranc (2014), « Souplesse, célérité et effectivité doivent être garanties par les États dans le cadre des procédures de regroupement familial », *Journal du droit des jeunes*, 8, n°338-339

Natacha Lillo (2006), « Espagnols et Portugais en France au XXe siècle. Travail et politiques migratoires », in *Espagnols et Portugais en France au XXe siècle, regards croisés*, Parigi, *Exils et migrations ibériques*, Centre d'Études et de Recherches sur les migrations Ibériques (CERMI), Nouvelle série, n° 2, décembre

Claude-Valentin Marie (1996), « L'Union Européenne face aux déplacements de populations. Logiques d'Etat face aux droits des personnes », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 12, n°2

Béatrice Mésini (2011), « Quelle reconnaissance de l'habitat léger, mobile et éphémère ? », *Techniques et cultures*, n°56

Françoise Lorcerie (2007), « Le primordialisme français, ses voies, ses fièvres », in Marie-Claude Smouts (dir.), *La Situation postcoloniale*, Paris, Presses de Science po

Mirjana Morokvasic (2008), « Femmes et genre dans l'étude des migrations : un regard retrospectif », *Cahiers du Cedref*, n°16

Gérard Noiriel (1988), *Le Creuset français. Histoire de l'immigration (XIXe – XXe siècle)*, Parigi, Seuil, coll. « L'Univers Historique »

Jean-Louis Pan Ké Shon et Gregory Verdugo (2014), « Ségrégation et incorporation des immigrés en France. Ampleur et intensité entre 1968 et 2007 », *Revue française de sociologie*, 2, vol. 55

Colette Pétonnet (1982), *Espaces habités. Ethnologie des banlieues*, Parigi, Galilée

Colette Pétonnet (1984), *On est tous dans le brouillard*, Parigi, Galilée (pubblicato in una versione più completa nel 2012)

Caroline Picheral (dir.) (2008), « Les standards du droit communautaire des étrangers », *Cahiers de l'IDEDH*, n°12

Marie Poinso, Weber Serge (a cura di), (2014), *Migrations et mutations de la société française*, Parigi, La Découverte, coll. « L'état des savoirs »

Aude Rabaud, Elise Palomares (2014), « Conditions de logement des immigrés dans la ville », in J.-Y. Blum-Le Coat et M. Eberhard (Dir.), *Les immigrés en France*, Parigi, La Documentation Française, coll. les études de la Documentation Française

Thomas Ribémont (2012), *Introduction au droit des étrangers en France*, Parigi, De Boeck supérieur

Patrick Simon (1995), « La société partagée. Relations interethniques et interclasses dans un quartier en rénovation. Belleville, Paris XXe », *Cahiers internationaux de Sociologie*, vol. XCVIII

Francesca Sirna (2013), « Être mère et migrante : continuité et/ou rupture des rôles des migrantes piémontaises et siciliennes à Marseille », Constance De Gourcy, Francesca Arena, Yvonne Knibiehler (a cura di.), *Migrations et parentalité en Méditerranée*, Aix-en-Provence, Editions PUP

Serge Slama (2009), « Immigration et liberté », *Pouvoirs*, vol. 3, n° 130

Simona Tersigni, Nadine Souchard (2013), « Entre captation et subjectivation, travailleurs migrant-e-s et travailleurs délocalisé-e-s dans les abattoirs bretons », *Hommes et migrations*, n°1301, gennaio-marzo, dossier *Migrations et mondes ruraux*,

Simona Tersigni, Chantal Crenn (2014), « Milieux ruraux et immigration », in J.-Y. Blum-Le Coat et M. Eberhard (Dir.), *Les immigrés en France*, Parigi, La Documentation Française, coll. les études de la Documentation Française

Sylvie Tissot (2005), « Une discrimination informelle ? », *ARSS*, 4, 159

Vincent Viet (1999), *La France immigrée. Construction d'une politique 1914-1997*, Parigi, Fayard

Sophie Wahnich (1997a), *L'impossible citoyen, l'étranger dans le discours de la Révolution française*, Parigi, Albin Michel

Sophie Wahnich (1997b), « L'hospitalité et la Révolution française », in D. Fassin, A. Morice, C. Quiminal (a cura di), *Les lois de l'inhospitalité*, Parigi, Ed. La Découverte

Sophie Wahnich (1998), « L'identification de l'étranger pendant la Révolution française », in *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Parigi, L'Harmattan

Sophie Wahnich (1999), « Puissance des concepts et pouvoir des discours dans quelques débats révolutionnaires sur la souveraineté nationale », *Ethnologie française*

Belgio
Centre Bruxellois d'Action Interculturelle

**L'interculturalità: che approccio adottare per lavorare con degli attori
sociali, in particolare in via di formazione**

Centre Bruxellois d'Action Interculturelle, Belgique¹

1. Introduzione. – 2. Precisazioni del vocabolario. – 3. Tre prospettive divergenti. 4. Specificità e aperture.

1. Introduzione

Ci sono differenti modi di pensare la coabitazione, il modo di «vivere insieme» delle popolazioni, di gruppi e di individui differenti, che sia alla scala di un quartiere, di una regione o planetaria. Nel contesto attuale e soprattutto a partire dall'11 settembre 2001, sembra affermarsi un'ondata di tipo securitario. È il momento della diffidenza, della chiusura, del rafforzamento delle polizie e dei controlli. Si tratta di installare fili spinati, allarmi e telecamere di sorveglianza. Si tratta di prendere impronte, rastrellare i clandestini, organizzarsi come una cittadella assediata, minacciata da orde selvagge e fanatiche.

L'azione interculturale, che qui rappresentiamo, vuole costituire un'alternativa politica a questa tendenza verso il ripiegamento identitario e securitario, un'alternativa all'esclusione, alla repressione, all'ossessione angosciata del controllo. L'azione interculturale propone finalità diverse, come modello di sviluppo, da quelle proprie della ricerca del profitto e della dominazione.

Essa propone come modalità piuttosto la cooperazione che la competizione. Tuttavia questa alternativa politica (alternativa allo scenario catastrofico che si costruisce attorno a noi) non è una dottrina né un'ideologia: l'azione interculturale è un insieme di pratiche, di *savoirs-faire*, di iniziative individuali e collettive che scommettono sull'incontro, sulla cooperazione e sul negoziato. L'azione interculturale è un'arte di fare «con» l'alterità piuttosto che «contro» di essa, di costruire passerelle anziché muraglie, di zone d'interesse e d'identità comuni ai differenti abitanti del pianeta, piuttosto che di artificiosi conflitti di civiltà.

Al fine di facilitare la comprensione e la comunicazione tra i differenti attori dell'azione interculturale è necessario sgombrare preventivamente il campo dai significati dei principali concetti che ella mobilita. Non si tratta quindi so-

¹ Traduzione di Fabio Marcelli.

lo di precisare tali concetti mediante definizioni, ma anche di situarli nel contesto dei differenti approcci nel cui ambito essi sono applicati.

Questo campo di significati è in effetti attraversato dalle controversie che contrappongono differenti concezioni sociopolitiche in ordine a ciò che può significare «vivere insieme». In tal modo, ci si pone dal punto di vista dello Stato, si tratta della «gestione» della diversità sociale e culturale, mentre, dal punto di vista degli attori sociali individuali o collettivi, si tratterà dell'elaborazione di modalità sia di reciproco evitarsi sia invece di incontro e di interazione fra identità culturali multiple.

Inoltre, a fianco delle questioni legate alle poste in gioco di ordine ideologico e politico, il campo dei significati dei nostri concetti è spesso annebbiato da una notevole confusione del vocabolario. I differenti attori, si tratti di decisori politici, ricercatori universitari, militanti o lavoratori sociali, fanno in effetti un uso abbastanza anarchico di parole quali multiculturali, interculturali, integrazione, ecc.

Tale confusione necessita una messa in ordine, delle «traduzioni», l'attribuzione di significati più o meno precisi agli elementi del vocabolario.

2. Precisazioni del vocabolario

Cominciamo chiarendo un primo punto² l'aggettivo «multiculturale» e il sostantivo che ne deriva «multiculturalità», hanno ad oggetto la descrizione di una situazione, la constatazione della coesistenza, all'interno di una data situazione, di una molteplicità di persone o di gruppi portatori di identità culturali differenti. Pertanto un gruppo di allievi può essere descritto come multiculturale, parimenti si parlerà della multiculturalità di una città o di un quartiere e si constaterà la multiculturalità esistente in una scuola o in un ospedale, ecc. D'altronde l'aggettivo interculturale e il sostantivo che ne deriva, si riferiscono a processi dinamici, a interazioni, ad incontri e relazioni fra gruppi o individui portatori di identità culturali differenti. Bisogna quindi che si dia innanzitutto una situazione multiculturale (che vi sia una molteplicità culturale) affinché si producano delle interazioni interculturali. Ciò significa anche che non è sufficiente che vi sia molteplicità affinché si producano interazioni: gli individui o i gruppi possono essere separati, isolati o negarsi reciprocamente. Ciò avviene anche fra gli abitanti di un edificio, non vi sono necessariamente interazioni significative.

Posta questa distinzione conviene precisare che l'aggettivo sostantivato: l'interculturale, può essere utilizzato a tre livelli di significato, differenti ma complementari:

² Si vedano al riguardo i lavori di Martine Abdallah-Preteuille e in particolare *L'éducation interculturelle*, Que sais-je, Puf, Paris, 1999.

a) Quello del fenomeno

Dalla notte dei tempi hanno avuto luogo interazioni fra individui o gruppi umani portatori di identità o programmazioni (nella misura in cui l'identità culturale è il prodotto di una sorta di programmazione) culturali differenti. Questi incontri e interazioni possono prendere forme diverse a seconda che si producano nel contesto di scambi economici, di influenze tecniche o religiose, di migrazioni, di guerre, di invasioni, di conquiste coloniali, ecc.

Questo fenomeno è oggi intensificato dallo sviluppo tecnologico dei mezzi di trasporto e di comunicazione.

Tuttavia, anche società o gruppi a prima vista omogenei culturalmente, sono attraversati e agiti dalla differenza (fra sessi, famiglie, classi o caste, sottogruppi di appartenenza diversi). Ciò vuol dire che l'interculturalità è un fenomeno sempre già presente: ogni cultura è interculturale.

b) Quello del campo di ricerca in scienze umane e sociali

Il fenomeno delle interazioni interculturali costituisce oggetto di osservazione scientifica. L'insieme delle osservazioni e degli studi su tale fenomeno nelle sue molteplici forme (psicosociali, politiche, economiche e specificamente antropologiche e culturali) costituisce un campo di ricerca necessariamente interdisciplinare.

Si tratta di un campo di ricerca relativamente giovane, che è stato particolarmente stimolato dal fenomeno delle immigrazioni economiche e dell'importazione di mano d'opera verso i Paesi «sviluppati» alla fine del periodo coloniale e durante la seconda parte del Ventesimo secolo. In questo contesto, i ricercatori si sono particolarmente interessati alle interazioni fra i migranti e i lavoratori sociali e gli insegnanti incaricati di procedere alla loro accoglienza e «integrazione».

c) Quello dell'azione interculturale

Si tratta qui di un progetto volontarista, a carattere politico e sociale (lo svilupperemo in seguito), situato culturalmente all'incrocio di molteplici tradizioni culturali ed ideologiche specificamente occidentali. Tuttavia si può distinguere, nella maggior parte dei differenti sistemi culturali dei popoli della Terra, dei grandi temi antropologici simili a quelli che alimentano l'azione interculturale: quelli dell'ospitalità, della solidarietà, della fiducia, del rispetto della diversità, dell'affermazione dello spirito contro la lettera o della saggezza contro la collera e l'odio. Essendo tale saggezza, in definitiva, una forma di realismo, di buon senso nella valutazione dei costi e dei rischi. Queste tematiche costituiscono in effetti una trama di base dell'interculturalità, i cui fili attraversano le frontiere delle differenti identità culturali. Bisogna notare infine che l'azione interculturale, che sorge dalle pratiche lavorative e sul terreno

dell'istruzione, si elabora in un costante andirivieni fra le esperienze sul terreno e il campo della ricerca in termini di teorizzazione, di costruzione di modelli e tipologie, così come di elaborazione di metodi.

3. Tre prospettive divergenti

In un secondo momento, è importante distinguere molto a grandi linee, se vogliamo in modo schematico (è il caso di insistere su questo punto dato che il campo di queste discussioni è estremamente complesso) tre grandi scuole, tre concezioni sociopolitiche del «vivere insieme» in una società multiculturale, si tratta di:

- l'approccio assimilazionista
- l'approccio comunitarista
- l'approccio interculturale

a) L'approccio assimilazionista

A volta definito “repubblicano” l'approccio assimilazionista è un modello spesso presentato come francese. Da un lato esso afferma il carattere universale dei valori, delle norme e delle procedure repubblicane (francesi) e, dall'altro, la necessità per gli “stranieri” di assimilarsi a tali valori, norme e procedure, di adottarli respingendo nella sfera privata quelli che hanno ereditato dalla propria cultura e che sono considerati per tale motivo come arcaici, primitivi e ad ogni modo inferiori al modello francese. L'esempio spesso citato per mostrare i limiti di tale approccio è quello dei bambini di origine africana o asiatica obbligati a studiare la lezione sui «nostri (loro) antenati i Galli...». L'approccio assimilazionista può assumere delle sembianze estremamente normative e spesso si nasconde dietro il vocabolario dell'«integrazione». In tal modo integrarsi diventa assimilarsi, convertirsi, cambiare la propria identità per corrispondere al modello dominante (per quanto incerto e in modo crescente). Nel corso della procedura per ottenere la cittadinanza belga, ad esempio, una tappa consisteva, ancora di recente, in una verifica della «volontà d'integrazione». Tale verifica è condotta dal commissariato del quartiere del richiedente. In questo contesto, un giovane marocchino residente in Belgio poteva vedersi domandare, nel corso dell'interrogatorio da parte del poliziotto di servizio, se beveva birra o mangiava prosciutto. Birra e prosciutto (con le patate fritte!) costituiscono come tutti sanno l'essenza dell'identità belga alla quale ben si trattava, secondo i poliziotti assimilarsi.

Bisogna tuttavia portare a credito di tale approccio i valori che esso pretende di attualizzare, vale a dire quelli dei diritti dell'uomo in quanto individuo. I diritti dell'uomo individuale partecipano al progetto emancipatore della modernità che mirano a proteggere l'individuo dall'arbitrarietà delle sue

appartenenze familiari, religiose o comunitarie in generale (per esempio la pressione sociale nei villaggi, il famoso «che dirà la gente?» che ostacola la libertà di scelta personale, senza dimenticare alcune imposizioni radicali come i matrimoni combinati). Questo approccio, al contrario, non tiene conto della realtà vissuta delle appartenenze e delle solidarietà familiari e comunitarie.

b) L'approccio comunitarista

L'approccio comunitarista (dall'inglese «communautarian») a volte chiamato multiculturalista, è d'origine anglosassone. In tale approccio l'appartenenza a una comunità ha la meglio sulla concezione individualista del cittadino. Nel nome del riconoscimento necessario delle diverse minoranze (è questo il termine usato dai comunitaristi) culturali presenti in una società multiculturale (e quasi tutte le società oggi lo sono) vengono allora valorizzate l'appartenenza comunitaria e l'identità culturale.

In effetti vengono adottate varie disposizioni a favore delle persone nella misura in cui esse rivendichino la loro appartenenza a questa o quella comunità o minoranza (si parlerà allora di discriminazione positiva, di quote, di corsi di storia specifici a ciascuna minoranza, ecc.).

La prospettiva generale è quella della gestione da parte dello Stato della coesistenza separata di distinti gruppi «comunitari» che costituiscono una multiculturalità non interattiva. In questo senso il multiculturalismo (altro nome dell'approccio comunitarista) è un'ideologia di orientamento segregazionista (come l'apartheid). Esso assegna gli individui alla loro appartenenza comunitaria («se sei nero resta fra i neri» e così di seguito) e favorisce lo sviluppo di zone geografiche riservate a popolazioni omogenee dal punto di vista dell'appartenenza «etnica»: così il quartiere nero, il quartiere ebreo, il quartiere italiano ecc. che a volte si chiamano «ghetti».

La gestione multiculturalista della diversità, mettendo in rilievo la dimensione dell'appartenenza comunitaria e oggettivando le identità culturali, serve politicamente, secondo il sociologo Pierre Bourdieu, a mascherare la questione della dominazione e dei rapporti di forza tra le classi sociali (di modo che invece di essere uno sfruttato o un escluso dal sistema economico, un giovane messicano di Los Angeles è anzitutto membro d'una «minoranza etnica», e la violenza tra «gangs etniche» rappresenta un surrogato della contestazione sociale).

c) L'approccio interculturale

L'approccio interculturale propone, a sua volta, un'elaborazione delle modalità del «vivere insieme» a partire dalle concrete interazioni degli individui o dei gruppi portatori di storie, codici e patrimoni culturali differenti. E ciò, contrariamente ai due primi approcci, senza opporre il progetto dell'emancipazione individuale alla realtà degli ancoraggi comunitari né alla

necessità dell'azione collettiva. Lo si potrebbe quindi presentare come una «via di mezzo». Si tratterà pertanto di favorire l'apertura di spazi sociali di incontro, di scambio e di negoziato al seno dei quali diviene possibile una creatività culturale e identitaria, di spazi nei quali il rispetto e il riconoscimento delle identità rendono possibile, molto pragmaticamente, la produzione comune della cultura e della società.

Questo approccio interculturale presuppone l'investimento di una certa fiducia nelle risorse e capacità degli abitanti della Terra a inventarsi un divenire collettivo migliore. Essa implica del pari lo sviluppo di competenze specifiche di negoziazione, analisi critica delle situazioni e delle informazioni, valutazione e presa di decisioni sui problemi comuni. Essa suppone infine la diffusione e generalizzazione di una capacità di pensare le sfumature e la complessità, l'incoraggiamento degli atteggiamenti partecipativi e cooperativi.

Così vengono organizzate delle formazioni, gruppi di riflessione tematica, comitati di abitanti di un quartiere, azioni di sensibilizzazione e mediazione interculturale, interventi presso gruppi di lavoratori sociali, insegnanti, ecc.

È il caso qui di precisare che l'approccio interculturale trova la sua origine nelle pratiche degli attori operanti sul terreno, associazioni provenienti dall'immigrazione, servizi sociali di aiuto o accoglienza, scuole, case di giovani, ecc. Anche se in seguito esso è stato rivendicato e promosso da decisori politici (a livello di municipalità e ministeri) non è a tale livello che è stata messa in opera ed elaborata. Contrariamente agli altri due approcci, che trovano la loro origine nella filosofia politica (cioè sono pensati «dall'alto» e ideologicamente a priori), l'approccio interculturale proviene dalle pratiche e dalla creatività sperimentale degli attori sociali di terreno che si confrontano con nuove situazioni concrete.

Nel corso del suo sviluppo l'approccio interculturale implica necessariamente un certo protagonismo sociale necessario al cambiamento delle norme e alla modifica dei rapporti di forza sociali: si tratta allora di organizzarsi, in gruppi e in reti, di definire gli obiettivi e i mezzi dell'azione, in breve di mettersi in progetto affinché le cose cambino, di mettersi in cammino verso un altro modo di vivere insieme a tutti i livelli (dal locale al globale). Ciò passa attraverso l'affermazione di valori diversi dal profitto e il controllo, mediante una riappropriazione collettiva delle tecnologie e delle loro finalità, mediante una rimessa in questione permanente dei modi di operare sociopolitici istituiti. A livello globale questo approccio implica il riconoscimento del fatto che il modo di pensare occidentale non è il modello culturale superiore.

4. Specificità e aperture

Bisogna tuttavia insistere sul fatto che, più immediatamente e profondamente delle forme di rivendicazione politica che essa può adottare o suscitare, l'azione interculturale lavora al livello di quelle che si potrebbe definire le

mentalità o le rappresentazioni collettive. L'azione interculturale è dapprima l'installazione dei dispositivi all'interno dei quali si elabora collettivamente una cultura alternativa. Si può considerare che l'azione interculturale consista essenzialmente in un dispositivo di produzione culturale, nel senso della produzione di una soggettività collettiva, della tessitura di una trama di legami, sociali e simbolici, che compensa la perdita delle appartenenze collettive e la crisi attuale delle identità.

Questa soggettività collettiva dell'interculturale è per sua natura incompiuta, aperta, in divenire: come la cultura democratica essa si fonda in effetti sul dibattito, sulla negoziazione, sull'elaborazione deliberata di norme da discutere. È questo carattere incompiuto e partecipativo che differenzia l'approccio interculturale dall'ideologia (che pretende di essere un sistema universale, e dunque compiuto, di lettura del mondo).

Dal punto di vista interculturale, l'ideologia può essere uno strumento, una mappatura del mondo, che è interessante conoscere od utilizzare. Ma non bisogna farsene utilizzare, e ancora meno bisogna farla prevalere a priori sul dibattito interculturale, di cui essa, al pari di altri, costituisce solo un elemento. Questo punto di vista dell'approccio interculturale risulta d'altronde valido per ogni sistema di credenze, ideologia o religione.

L'approccio interculturale si è sviluppato da una trentina di anni, principalmente sulla base «etnica» dell'esperienza delle immigrazioni. Resta da dire quindi, per concludere questo rapido excursus, che il modello che oggi esso rappresenta permette di trattare le questioni più generali del «vivere insieme», della diversità e della conflittualità sociale e culturale.

In effetti, al di là di certe forme, talvolta un po' folkloristiche, che può prendere, l'azione interculturale propone degli strumenti che scaturiscono dall'esperienza degli immigrati, che consentono di mettere in discussione differenti forme di dominio, alienazione ed esclusione: la differenza culturale è in effetti propria anche delle diverse culture delle classi sociali e delle molteplici culture istituzionali, professionali, religiose o ideologiche (alle quali corrispondono altrettanti modelli normativi ed identitari, che contribuiscono sia a rinchiudere ed escludere che a strutturare). La differenza culturale è anche la molteplicità delle identità che deriva dall'età, dal sesso e dalla posizione sociale o localizzazione geografica.

L'azione interculturale rende visibile l'apporto dell'esperienza delle migrazioni nelle risorse collettive di cui disponiamo per far fronte ai problemi sociali attuali (in termini di legami sociali, valori, solidarietà, identità e significati condivisi). Non è il suo merito minore mostrare che, dal punto di vista degli umani della Terra (che non coincide affatto con quello delle banche o delle polizie) le migrazioni non costituiscono solamente un problema, ma anche una realtà portatrice di significati e di un'evoluzione collettiva.

Finito di stampare nel mese di settembre 2015
presso la Vulcanica Print Torre del Greco (Na)