

LE CITTÀ GLOBALI E LA SFIDA DELL'INTEGRAZIONE

a cura di **Matteo Villa**

prefazioni di **Paolo Magri** e **Pierfrancesco Majorino**



ISPI

LE CITTÀ GLOBALI E LA SFIDA DELL'INTEGRAZIONE

a cura di Matteo Villa

ISPI

© 2018 Ledizioni LediPublishing
Via Alamanni, 11 – 20141 Milano – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

LE CITTÀ GLOBALI E LA SFIDA DELL'INTEGRAZIONE

a cura di Matteo Villa

Prima edizione: Giugno 2018

Traduzione dall'inglese dei capitoli 2, 5, 6 e 7 di Chiara Reali

*Le opinioni espresse sono strettamente personali e non riflettono necessariamente
le posizioni dell'ISPI*

Print ISBN 9788867057870

ePub ISBN 9788867057863

Pdf ISBN 9788867057887

DOI 10.14672/67057870

ISPI. Via Clerici, 5

20121, Milano

www.ispionline.it

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe: www.ledizioni.it

Indice

Prefazioni	
<i>Paolo Magri</i>	7
<i>Vice-Presidente Esecutivo e Direttore dell'ISPI</i>	
<i>Pierfrancesco Majorino</i>	9
<i>Assessore alle Politiche Sociali del Comune di Milano</i>	
1. L'integrazione nell'era della governance multilivello.....	13
<i>Matteo Villa</i>	
2. L'immigrazione attraverso la lente della cittadinanza urbana.....	37
<i>Dirk Gebhardt</i>	
3. Prima accoglienza: obiettivo inclusione.....	61
<i>Davide Donatiello, Magda Bolzoni</i>	
4. Istruzione: una sfida per le città interculturali.....	81
<i>Mariagrazia Santagati, Cristina Zanzottera</i>	
5. Mercato del lavoro: buone pratiche per l'integrazione cittadina.....	109
<i>Iraklis Dimitriadis</i>	
6. Servizi sanitari: come le città ne facilitano l'accesso.....	131
<i>Alyna C. Smith, Christoph Krieger, Marta Siciarek</i>	

7. Pianificazione urbana: il caso di Vienna.....	159
<i>Elisabeth Gruber</i>	
Raccomandazioni di policy.....	181
Gli autori.....	191

Prefazione

Tra il 2013 e il 2017 il forte aumento degli sbarchi sulle coste italiane e greche ha riportato il tema delle migrazioni sulle prime pagine di tutti i giornali. È ancora vivo il ricordo di Angela Merkel che apre inaspettatamente le porte ai siriani, e le tante reazioni di solidarietà, ma anche di chiusura di molti altri paesi europei, chiamati a gestire il più grande afflusso di richiedenti asilo in Europa dalla fine della Seconda guerra mondiale.

Oggi, in un periodo di sbarchi in calo, si corre il rischio di considerare superato il problema e di passare ad altro. Invece, a prescindere dagli sbarchi, le società europee sono in continuo mutamento: il numero di stranieri che vive in Europa occidentale è in crescita, e l'Italia non fa eccezione. Se nel 1998 gli stranieri residenti sul territorio italiano superavano di poco il 3% della popolazione, oggi, dopo soli vent'anni, ci avviciniamo all'8,5% – e sfioriamo il 10% se prendiamo in considerazione anche chi, nato all'estero, ha acquisito la cittadinanza italiana.

In questo contesto, le città giocano un ruolo fondamentale. È lì che spesso si concentra il più grande numero di stranieri e di persone con un passato recente di migrazione. Circa il 18% di chi risiede a Milano è straniero, e questa percentuale raggiunge il 30% a Berlino, il 37% a Londra e sfiora il 40% a Vienna. Ma oltre ai numeri, le città sono anche dei grandi laboratori di politiche, sia per una tendenza a delegare alcune scelte a livello locale più accentuata che in passato, sia perché sono le amministrazioni locali ad avere il polso di ciò che accade sul loro territorio.

Nel seguire l'emergenza, ISPI ha spesso puntato i riflettori sui tanti migranti che tentano di raggiungere l'Europa in maniera irregolare, analizzando le conseguenze (prima di tutto quelle

politiche) che questo flusso di persone in marcia può avere per i paesi di origine, di transito e di destinazione, sottolineando criticità e avanzando proposte per evitare di subire i flussi migratori e puntare invece a una loro gestione.

Ma l'ingresso in un paese terzo è solo il primo passo in un lungo e complesso processo d'integrazione. Per governare le migrazioni non basta dunque gestire i flussi: bisogna anche fare in modo che il migrante non finisca nel circolo vizioso di marginalità ed esclusione, che potrebbero condurre sulla strada del crimine e della violenza. I dati ci dicono che è proprio chi raggiunge le coste via mare a rischiare di più sul fronte dell'integrazione. Al contempo, però, l'aumento degli arrivi irregolari ha talvolta impresso all'azione degli stati europei un'impronta securitaria che antepone le misure di controllo alle politiche attive sul territorio. È proprio qui che le città tornano a essere importanti – anzi, cruciali –, in particolare quando decidono di sopperire alle carenze dell'azione nazionale con iniziative autonome.

L'idea di questo volume, prodotto con il contributo del Comune di Milano, è nata osservando quanto la città di Milano ha già fatto negli ultimi anni sul fronte dell'integrazione. Sin da subito, il proposito è stato quello di mappare le iniziative messe in campo da altre metropoli europee allo scopo di fornire idee e spunti su come migliorare ulteriormente, laddove possibile, le iniziative cittadine. Concentrandosi su chi più ha bisogno, come minori, donne e lavoratori poco qualificati, e considerando le città non solo come i luoghi in cui le politiche nazionali prendono corpo, ma anche come laboratori di sperimentazione, raccolta e condivisione di buone pratiche.

Perché quella dell'integrazione in Europa è una sfida per tutti. E comincia dal basso.

Paolo Magri
Vice-Presidente Esecutivo e Direttore dell'ISPI

Prefazione

Milano, forte della sua identità di città aperta e della sua tradizione di civismo solidale, ha risposto con un impegno straordinario ai flussi di migranti che da anni attraversano il Mediterraneo alla ricerca del sogno europeo.

Dal 18 ottobre 2013 al 30 maggio 2018 la città ha ospitato oltre 130.000 richiedenti asilo, che hanno scelto Milano come luogo di transito verso altri paesi europei. Ogni giorno ospitiamo circa 600 minori stranieri non accompagnati, per i quali stiamo approntando un nuovo centro dedicato, e circa 1.500 persone nei centri per i richiedenti asilo del Comune di Milano (CAS) e nel sistema SPRAR (altri 2.600 circa sono ospitati nei CAS della Prefettura sul territorio della città di Milano). Aderendo al programma nazionale SPRAR (vedi infra cap. 3), il Comune di Milano ha voluto essere un attore positivo nella gestione dei flussi dei migranti, cercando di offrire tutti i servizi necessari e utili: non solo vitto e alloggio, ma anche insegnamento della lingua italiana, orientamento professionale e psicologico, e assistenza speciale per i più vulnerabili, come le vittime di violenza. Crediamo profondamente nel valore della seconda accoglienza; per questo ci stiamo impegnando per raddoppiare i posti disponibili nel sistema SPRAR: il nostro obiettivo è quello di riuscire a offrire 1.000 posti nel corso del prossimo anno.

L'obiettivo è duplice: da un lato garantire un'assistenza adeguata ai migranti nell'ottica del loro inserimento nella società, dall'altro contenere al massimo gli eventuali disagi che pure potrebbero derivare da numeri così ingenti, garantendo la sicurezza di tutti.

Negli ultimi anni l'impegno di Milano – inteso come Amministrazione comunale, unita a un terzo settore particolar-

mente attivo e attento – si è quindi concentrato sull'emergenza dei richiedenti asilo, per l'ampiezza del fenomeno e per evidenti ragioni umanitarie. Non dimentichiamo, però, l'altra faccia della migrazione, quella non associabile all'emergenza: in tutta la città oggi abitano oltre 261.000 persone con background migratorio e ogni anno sono quasi 4.000 le richieste di ricongiungimento familiare.

Il mosaico culturale, etnico e religioso che compone Milano si fa sempre più ricco. Le sfide che pone questa ricchezza sono molteplici. Nel nuovo piano di governo del territorio che è in via di definizione sono centrali tutti quegli interventi di riqualificazione urbanistica che possono offrire ai cittadini rinnovati spazi di aggregazione: piazze di quartiere più verdi e belle rendono più piacevole il trovarsi insieme intorno a giochi e sedute, facilitando il dialogo e gli scambi tra abitanti.

Nelle scuole primarie e secondarie di primo grado stiamo affrontando il tema della segregazione scolastica, sviluppando programmi specifici per migliorare l'offerta formativa delle scuole più svantaggiate e diffondere approcci pedagogici interculturali (vedi infra cap. 4), sul modello di altre città europee come Leeds e Stoccolma.

In ottica di governance multilivello, abbiamo promosso con Prefettura e Questura un Protocollo Unico per i minori stranieri non accompagnati e stiamo collaborando con la Prefettura, le istituzioni scolastiche e il terzo settore per migliorare le condizioni di inserimento dei ragazzi che giungono a Milano tramite ricongiungimento familiare: dall'aumento dei corsi di lingua all'arrivo, sino alla valorizzazione delle comunità e delle diaspore in funzione di *mentorship* alle famiglie dei neoarrivati.

In questo percorso di lavoro sulla segregazione scolastica e i ricongiungimenti familiari traiamo ispirazione da esperienze di altre città, sia nell'ambito della EU partnership on [Inclusion of Migrants and Refugees](#) dell'Urban Agenda e del working group on migration della rete Eurocities, sia nel quadro di una consulenza strategica offerta dal team Social Services di Bloomberg Associates.

Sul piano internazionale, Milano pone la questione del riconoscimento del ruolo dei centri urbani nell'accoglienza e nell'integrazione di migranti e rifugiati in ogni significativo consesso di *city diplomacy*. Dalle discussioni in seno a C40-Cities Climate Leadership Group, di cui è Vice Chair, sui nessi tra migrazioni e cambiamenti climatici, a quelle del gruppo di città globali promotrici dell'iniziativa U20 in vista del G20 di ottobre 2018 a Buenos Aires, ai negoziati in seno alle Nazioni Unite per l'adozione entro fine 2018 del Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration e del Global Compact on Refugees, l'azione di advocacy di Milano è stata determinata e determinante, come riconosciuto da tutti gli attori internazionali coinvolti.

Milano sarà il luogo dove i suggerimenti di policy e le pratiche descritte in questo Rapporto verranno ulteriormente articolati, in occasione della VIII Conferenza "Integrating Cities" promossa da Eurocities, che ospiteremo il 7-8 novembre 2018: una chance importante per dialogare con la Commissione Europea e le altre città protagoniste di questo volume.

L'analisi tracciata dagli autori di questo rapporto fornisce strumenti di lettura dei fenomeni che attraversano le nostre società urbane e indicazioni utili rispetto a quanto è stato realizzato con successo dalle città europee. Anche grazie ai modelli descritti in questo volume, che ci offrono spunti interessanti da riproporre nel nostro sistema, continueremo il nostro impegno perché Milano sia sempre più la città di tutti, milanesi di origine e di adozione.

Pierfrancesco Majorino
Assessore a Politiche Sociali, Salute e Diritti
Comune di Milano