diritto internazionale
giurisprudenza catania

L'immigrazione nella città plurale. Dinamiche di integrazione a Catania

2009-2.5

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*
Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*
Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile*, *Giuseppe Matarazzo*

Volume chiuso nel mese di dicembre 2009

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è *on line*
http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro

ISSN 1973-3585
Cattedra di Diritto Internazionale
Via Gallo, 24 - 95124 Catania
Email: risorseinternazionali@lex.unict.it - Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it
- Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

Catania città plurale?

Nel dicembre 2007, precisamente il 10, giornata mondiale dei diritti umani, la cattedra di diritto internazionale promosse un pionieristico seminario dal titolo "L'immigrazione nella città plurale. Dinamiche di integrazione a Catania". Intervennero oltre al professor Sapienza, la dott.ssa Paola Scuderi, il dott. Alioune BadaraGueye e l'avvocato Fabio Di Naso della Casa dei Popoli, il centro interculturale del Comune di Catania e la dott.ssa Marilina Giaquinta della Polizia di Stato.

Ringraziamo Paola Scuderi, Alioune Badara Gueye e Fabio Di Naso per aver reso disponibile il documento "L'immigrazione nella città plurale: dinamiche di integrazione a Catania" già nella scorsa primavera e ci scusiamo per il ritardo della pubblicazione.

Questo loro scritto ci aiuta a riflettere sulla complessa problematica relativa alla integrazione dei migranti nella nostra dimensione sia locale che nazionale.

La redazione

Paola Scuderi, Alioune Badara Gueye, Fabio Di Naso,

L'immigrazione nella città plurale: dinamiche di integrazione a Catania

Elemento costante che emerge dalle analisi sociologiche elaborate nel Paese in questi anni è la visione del fenomeno migratorio percepito come "problema sociale"; evidenti riflessi di questa impostazione si rinvengono analizzando le logiche che, in coerenza con l'esplosione -anche mediatica- dei numeri, hanno sotteso la traslazione dell'evento nella sua dimensione regolatrice-normativa.

Questo "messaggio" pare ormai autoalimentarsi in un continuo feedback società-politica-istituzioni e prende le mosse da alcune ragioni, prima fra tutte l'incapacità dell'Amministrazione Centrale di predisporre risposte articolate e multidisciplinari privilegiando invece una chiave interpretativa classica in grado di valorizzare quasi solo la dimensione economica (flussi) e quella dell'ordine pubblico (sicurezza).

Ovvio il riferimento all'emancipazione che si realizza attraverso la classica trama lavoro-diritti/doveri-cittadinanza.

Una ricetta che ha funzionato nella vecchia Europa alle prese, a cavallo degli ultimi due secoli, fra una guerra e l'altra, con la necessità di "includere" porzioni, sempre più ampie, di società ma che non può trovare efficace applicazione con soggetti portatori di modelli sociali e aspirazioni "diverse".

Invero, anche se comprensibile nel "trattare" un fenomeno a connotazione economica, l'utilizzo di un filtro interpretativo rappresentato dal lavoro e dal raggiungimento di una serie di tutele (a fronte di un patto diritto vs dovere) non può essere considerato esclusivo, tanto più qualificandosi preminente l'accezione pluriculturale della materia.

Pensiamo che altri percorsi siano possibili, capovolgendo il punto di vista, proponendo una lettura che si sviluppi dalle periferie, partendo dai territori e lì cercando gli strumenti facilitatori del dialogo e dell'incontro tra gruppi.

Prospettiamo un approccio globale che tenga conto della dignità della persona, del rispetto per la cultura di cui è portatrice e che sia teso a sviluppare in ciascuno

processi di apertura nei confronti della società che accoglie condividendone spazi, norme ed obiettivi.

Una rilettura del fenomeno in chiave "educativa" che trasforma il problema in risorsa.

Ed è così che la città plurale assume le sembianze di terra di confine dove le contaminazioni sono il punto di partenza per lo scambio e per avviare i processi di integrazione, parimenti (parafrasando temi gnoseologici cari al dibattito sull'immigrazione) il Mediterraneo diviene ideale luogo di incontro e, riletto come "mare delle opportunità", dà vita a percorsi interculturali, quello stesso mare diventa anche il "non luogo" della separazione: tra oriente ed occidente, tra nord e sud, tra religioni che non comunicano, tra diritti umani e barbarie; la dimensione delle società postindustriali e globalizzate ci obbliga ad interpretare il mare (Nostrum), e l'Isola non più in chiave di separazione, di isolamento, ma in termini di opportunità da esplorare; il luogo naturale dello scambio, un laboratorio di fermenti culturali dove sperimentare nuovi rapporti etici, politici ed economici.

Il tema antropologico si contamina esso stesso col tema del viaggio e del peregrinare (modo per allontanarsi ed al tempo stesso arricchirsi); lo spazio geografico si trasforma in spazio geografico-emotivo, in cui le città divengono contenitori di identità – differenza, teatro di continuo meticciamento; in cui i numeri (le numerose differenti presenze) si trasformano in volti, sembianti, alla ricerca di percorsi comuni.

Non bisogna dimenticare infatti che i bisogni primari di sicurezza e integrazione sono un patrimonio interiore di ogni uomo e, indipendentemente dal suo passaporto, essi si risolvono in mere dinamiche di gruppo.

Nella crescita del rapporto fra le comunità (autoctone e straniere) e le culture di cui i soggetti sono portatori si generano equilibri tendenzialmente riconosciuti solo nel territorio.

Le città istituzionalmente si trasformano in luoghi di ricerca, sportelli operativi che diventano servizio, ricerca di metodi e azioni ponte.

Demiurghi del cambiamento, strumenti del dialogo, sono i mediatori, precorritori di modelli ma stritolati dalle culture alle quali non appartengono, per definizione, mai sino in fondo. Sorta di donchisciotte, sono utili anche ai più

scettici, aggregano attorno a loro da un lato e dall'altro, regalano nuovi punti di vista ed abbattono i muri del pregiudizio.

Il mediatore interculturale è un professionista della comunicazione interpersonale che aiuta gli stranieri ad inserirsi nel tessuto socio economico, assistendoli nei rapporti con i soggetti pubblici, crea condizioni di pari opportunità nell'accesso ai servizi, suggerisce soluzioni, risolve i dubbi della diversità, favorendo la conoscenza delle culture "altre" ed il mantenimento della propria. Interpreta bisogni, da risposte, fa conoscere le offerte del territorio.

Persegue l'obiettivo del confronto, che non esclude il conflitto, nel mantenimento delle diversità; non "possiede" le culture ma si impegna a costruire un ambito relazionale dove le differenze si incontrano.

Nella città plurale esistono anche i luoghi fisici, i centri interculturali, novelle arene del confronto che soddisfano la necessità del coesistere nel territorio. Sono "la fantasia al potere" delle Amministrazioni che disegnano il futuro delle città, i motori dell'integrazione, il modello, la via italiana all'intercultura. Intervengono sugli autoctoni per migliorarne le relazioni interetniche, definiscono, concordano e preparano l'accoglienza, fluidificano i rapporti interistituzionali, progettano strategie, aggregano gli attori, programmano interventi, diffondono informazione. Pianificano il cambiamento nelle città, consapevoli che il passaggio da una società multiculturale ad una interculturale si realizza attraverso un intervento "pedagogico" e prediligono per questo azioni di natura formativa/informativa operando sempre sul gruppo misto (italiani/stranieri), agiscono in rete ed in rete dibattono sui modelli di integrazione, sul significato dei concetti di pluralismo culturale e sul valore della cittadinanza.

Dalla varietà degli attori istituzionali, dell'associazionismo (anche categoriale) e del terzo settore coinvolti appieno nella definizione delle soluzioni ben si comprende come la ricetta per incidere sui territori si qualifichi come "un'attività complessa", caratterizzata da autonomia e flessibilità, come tale bisognosa di cabine di regia e strumenti di monitoraggio.

Frattanto nel composito collage dell'integrazione che si è realizzato nel sedimentato meccanismo italiano a due velocità (disciplina nazionale di cornice e strategie locali di programmazione), è intervenuta autorevolmente anche l'Istituzione Europea orientando ed ordinando la disciplina della materia tanto profondamente sì da potersi addirittura affermare che tutti i più recenti e principali

interventi nazionali di modifica alla normativa hanno originato da recepimenti di direttive/indicazioni U.E. e non da una autonoma elaborazione del Legislatore.

Si è così portato avanti, a passo accelerato, un vero e proprio processo volto ad uniformare il trattamento giuridico del cittadino di stato terzo, almeno nei suoi istituti di più vasta applicazione.

Così è avvenuto per le recentissime norme minime sulle procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato o di persona bisognosa di protezione internazionale, per quelle sul contenuto della protezione riconosciuta, per la disciplina relativa al diritto di ricongiungimento familiare e per quella sullo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo (carta di soggiorno).

Contemporaneamente l'Unione ha inteso anche agevolare la realizzazione di comuni politiche di integrazione da programmarsi in autonomia da parte dei singoli stati ma in armonia con gli obiettivi di sviluppo dell'Europa. Il tema ha così assunto una posizione preminente nell'agenda europea di settore impegnandone le istituzioni con sempre più frequente assiduità.

Fra gli interventi più rilevanti recentemente realizzati ricordiamo: la pubblicazione della prima (2004) e della seconda (2007) edizione del manuale sull'integrazione per politici e operatori; la Comunicazione della Commissione del 1 settembre 2005 per un'agenda comune per l'integrazione; la designazione del 2007 quale "Anno europeo delle pari opportunità per tutti" e del 2008 quale "Anno europeo del dialogo interculturale".

Le valutazioni sull'implementazione di queste elaborazioni in ambito interno-nazionale, o addirittura locale, sono ancora tutte da approfondire. È già certo, tuttavia, che la preoccupazione da tempo segnalata nei territori dai centri interculturali e dai soggetti più accorti della rete, circa l'opportunità di evitare duplicazioni negli interventi, parcellizzazioni delle risorse e, complessivamente, incoerenze nelle procedure, si è tramutata per l'effetto del Legislatore europeo da onere in vero e proprio obbligo (istituzionale) che trova nelle sedi amministrative locali, nelle quali come abbiamo ricordato si programmano e realizzano la maggior parte degli interventi, i più diretti destinatari.

Tanto è riscontrato proprio nell'ambito dei manuali sull'integrazione.

Al loro interno particolare attenzione è dedicata allo strumento della governance, intesa come fulcro del processo di gestione.

Questa si caratterizza quale strategia di coordinamento che compartecipa tanto del riconoscimento del ruolo delle istituzioni locali, quanto della legittimazione di un approccio bottom-up, e si sta rivelando (laddove impiegata nel rispetto della dignità dei vari attori) meccanismo utile a realizzare forme di collaborazione coordinate e condivise nelle quali inscrivere le politiche e le pratiche in materia di integrazione/inclusione socio culturale dello straniero.

In sostanza le condizioni della corretta governance comprendono:

-un forte ruolo attribuito agli EE. LL. nella programmazione delle politiche di sviluppo sociale del territorio;

-la costruzione di piani di intervento realizzati "dal basso", cioè interrogando i destinatari stessi delle politiche attraverso il coinvolgimento dei cd. portatori di interesse o stakeholders (nel caso specifico per es. i rappresentanti delle comunità straniere o i leaders religiosi) e dei i principali attori del territorio (ad es. il terzo settore, il privato sociale il mondo dell'associazionismo, quanti si occupano con competenza di immigrazione in un dato territorio).

Il risultato di questo percorso deve portare a opzioni politico programmatiche definite e condivise che esaltino le specifiche di:

-apertura al territorio (con l'effetto di una maggiore divulgazione delle politiche approntate e di una maggiore comprensione delle stesse);

-di partecipazione (poiché la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dipendono dalla condivisione che si saprà loro assicurare lungo tutto il percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione);

-di responsabilità (attraverso maggiore chiarezza nella definizione dei ruoli -chi fa cosa- si evitano sovrapposizioni e sprechi ma, anche, si sottolineano le responsabilità della mancata o insufficiente realizzazione dell'intervento. Maggiore chiarezza è maggiore responsabilità);

-di efficacia (il coordinamento che si realizza incide sulla tempestività dell'intervento, sulla produzione dei risultati e sulla valutazione del loro impatto futuro);

-di coerenza (uniformità ad un unico disegno complessivo).

In sostanza i processi locali di governance rappresentano un'applicazione, al fenomeno immigratorio locale di un modello più generale, che, caratterizzandosi nel territorio, assume piena coerenza con il "modello italiano di integrazione".

Le sedi deputate a questo tipo di processi si possono suddividere in permanenti (consigli territoriali per l'immigrazione, tavoli istituzionali di programmazione) ed occasionali (partenariati in genere, progetti integrati territoriali, piani strategici). Aree di intervento privilegiate coinvolgono la programmazione di: sportelli informativi e di consulenza; monitoraggio, ricerca e informazione; miglioramento dell'accesso ai servizi assistenziali e sanitari; interventi di accompagnamento sociale; politiche abitative pubblico/private; politiche attive del lavoro; politiche per la scuola, per il riconoscimento e per l'interculturalità; programmi di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo; programmi di intervento nelle carceri; recupero socio-lavorativo delle vittime di tratta.

In sintesi, la metodologia della governance territoriale dell'integrazione si candida a rappresentare la chiave di volta per la realizzazione (senza troppi traumi) della società interculturale di domani, ma sarebbe miope attribuirle un ruolo di supplenza degli strumenti primari di partecipazione dei nuovi cittadini alla vita politica ed istituzionale.

Queste, in sintesi, le sfide e le opportunità dell'immigrazione nelle città plurali italiane.