

IL GOVERNO DELL'IMMIGRAZIONE NEI PICCOLI COMUNI



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

programmi di ricerca di interesse nazionale (Prin) 2010/2011

I
--
U
--
A
--
V

Università Iuav
di Venezia



UNIVERSITÀ
POLITECNICA
DELLE MARCHE

PICCOLI COMUNI E COESIONE SOCIALE: POLITICHE E PRATICHE URBANE PER L'INCLUSIONE SOCIALE E SPAZIALE DEGLI IMMIGRATI

SMALL-SIZE CITIES AND SOCIAL COHESION: POLICIES AND PRACTICES FOR THE SOCIAL AND SPATIAL INCLUSION OF INTERNATIONAL MIGRANTS

Il Progetto di ricerca esplora i modi e le forme dell'integrazione della popolazione straniera nei comuni di piccola dimensione di tre aree territoriali rappresentative del paese: il Veneto della città diffusa e dei sistemi produttivi locali inseriti in filiere globali, il Lazio dei territori legati all'economia della Capitale e al suo sistema di servizi, la Calabria dei molteplici micro-sistemi locali caratterizzati da un'economia debole e spesso interessati da processi di spopolamento. A queste analisi compiute da Unità di Ricerca che si occupano di pianificazione e di politiche urbane e territoriali, si affiancano ricerche esplorative in Lombardia e nella provincia di Ferrara, realizzate attraverso differenti ma complementari prospettive. Obiettivo del Progetto di ricerca è fornire elementi conoscitivi e strumenti operativi per una gestione innovativa delle "società delle diversità" nei comuni

di piccola dimensione che si trovano a far fronte ad una significativa e crescente presenza di residenti stranieri, rafforzandone le capacità di consolidare la coesione sociale e spaziale nel contesto degli attuali processi di trasformazione a livello globale e locale che interessano la società italiana e europea. L'attenzione si concentra in particolare su:

- le politiche pubbliche che hanno risposto, e con quali risultati, alla domanda di inclusione della popolazione immigrata
- le pratiche messe in atto dagli attori non pubblici per promuovere l'inclusione degli immigrati
- l'impatto che l'attuale crisi economica, con i suoi effetti di cambiamento, ha avuto e produrrà sulle forme di inclusione sociale e spaziale nei comuni di piccola dimensione.

The research project focuses on the integration path foreign migrants experiment in small-size cities of three areas in Italy: 1) the Veneto region, typified by the so-called 'diffused city' and by local production systems integrated into international production chains; 2) the Latium region, made of territories linked to the economic system, the services, and the labour market of the Rome metropolitan area; and 3) the Calabria region, characterized by fragmented micro-local systems, in a generally weak economy and often affected by a gradual population decline. The Research Units (RU) from Venice, Rome and Reggio Calabria focus on how the presence of migrants affect urban and regional planning, complemented by the sociological and anthropological perspectives adopted by the RUs from Milan and Ferrara, respectively. The overall aim of the project is, in the first place, to provide a better understanding, new knowledge, and operational tools for the effective management

of the 'society of diversity' in the specific context of small-size cities, where the presence of international migrants is significantly increasing. In the second place, it aims to strengthen the capabilities of the local societies to actively promote social cohesion and spatial inclusion in a context of rapidly changing conditions at both the global and the local level. The research focuses on:

- The public policies that have promoted the social and spatial inclusion of international migrants
- The practices that have been implemented by non-governmental and community organizations
- The impact of the current economic crisis on the policies and practices for the social and spatial inclusion of international migrants in small-size cities.

PICCOLI COMUNI

Università Politecnica delle Marche



La definizione di "piccolo comune" tradizionalmente suggerita sulla base di una soglia dimensionale non permette di individuare i reali confini di un universo eterogeneo e complesso. La definizione adottata per la ricerca poggia invece su una pluralità di indicatori di diversa natura che rispecchia le varie dimensioni in cui si può declinare l'aggettivo piccolo.

La composizione dei flussi migratori in arrivo in Italia è variata molto nel corso degli anni. Rispetto ai primi anni '90 quando i principali bacini di provenienza degli immigrati erano l'Africa e l'Asia, si è registrata una forte globalizzazione e frammentazione dei flussi: oggi gli immigrati provengono da 192 paesi.

In una prima fase l'immigrazione si è concentrata nelle grandi città, dove oltre alle maggiori opportunità di lavoro e all'ampia disponibilità di servizi, è più facile appoggiarsi alle reti di connazionali. Negli ultimi anni l'emersione dall'irregolarità

e l'inizio del processo di stabilizzazione segnato dai ricongiungimenti familiari, ha favorito la diffusione territoriale degli immigrati seguendo il modello insediativo della popolazione italiana: circa la metà degli immigrati risiede ormai in comuni di piccola dimensione

On the assumption that defining small cities based on population size only provides a limited understanding of Italy regional differences, the work carried out by the RU of Ancona on the definition and classification of small cities is founded on a wide range of criteria that help to better take into account this complexity. Migration flows have changed significantly in the last two decades. At the beginning of the 1990s, most migrants were from African or in Asian countries, while today they originate from more than 190 countries. Initially, migrant headed essentially to large cities where they could find better job opportunities, services and, most important, parental and community networks they could rely on. Different regularization programs favored family reunification and permanent migration, driving settlement patterns to reflect those of the Italian population. Today, at least half of the migrant population in Italy lives in small-size cities.

CALABRIA

Università degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria



La lunga storia dell'emigrazione dal Mezzogiorno è cambiata radicalmente negli ultimi due decenni. All'interno del Mezzogiorno, la Calabria, benché sia ancora la regione più povera del paese, caratterizzata da elevati tassi di disoccupazione, si è trasformata da luogo di prevalente cessione a luogo di crescente ricezione di migranti. Il modello calabrese è strutturalmente caratterizzato da un mercato del lavoro 'informale' – che rappresenta un forte elemento di attrattività per i migranti non regolari – e da flussi migratori non stanziali. I settori di impiego dei migranti sono soprattutto quello agricolo e quello dei servizi (alle famiglie e per il turismo), nonché quello delle costruzioni. È nell'agricoltura che maggiormente si concentrano i flussi non rilevati degli immigrati stagionali, che si spostano periodicamente nelle campagne del Mezzogiorno alla ricerca di un lavoro, per quanto occasionale, mal pagato e spesso al nero,

e che vivono in condizioni di forte esclusione sociale. Agli immigrati stagionali di provenienza extra-europea si sono aggiunti di recente anche gli immigrati espulsi dal mercato del lavoro industriale del Nord Italia, a causa della crisi economica. Vanno menzionati, infine, i flussi di immigrati in cerca di asilo, i quali – seppure numericamente inferiori – rappresentano un segmento di immigrazione temporanea crescente, anch'esso con problemi di accesso ai servizi.

La debolezza delle politiche regionali e locali – solo in parte surrogata dalle iniziative del terzo settore e dei sindacati – riflette in Calabria una gestione del fenomeno migratorio di tipo emergenziale e settoriale (ad esempio per i richiedenti asilo), piuttosto che integrato e programmato, ed evidenzia la necessità di affrontare il fenomeno nella sua complessità, per poter intervenire in modo adeguato.

In the last two decades the enduring outmigration trend that historically characterized Southern Italy – towards Oversea, European, or Northern Italian destinations – has radically changed.

Within the South, although still the poorest region of the country, Calabria has evolved from a place exclusively losing population to one that is receiving growing flows of immigrants.

The Calabria model is structurally characterized by an 'informal' labour market – which represents a major element of attractiveness for 'irregular' immigrants – and temporary immigration flows. The main employment sectors for immigrants are agriculture and services (both for personal care and tourism), and to a lesser extent construction. The agricultural sector, in particular, mobilizes important flows of seasonal workers, who move into the Southern rural areas looking for jobs, even if short-term, underpaid and irregular, and are subject to a condition of strong social

exclusion. The growing flows of asylum seekers represent another component of the 'temporary' immigration phenomenon. Weak regional and municipal policies – only partially compensated by some local initiatives of the Third sector and the trade unions – reflect an emergency and sector-oriented approach to migration, and show the need for a more comprehensive and perspective view.

casi studio / case studies
Riace (RC)
Condofuri (RC)

LAZIO

Università degli Studi di Roma Tre



Per ovvie ragioni, la grande maggioranza degli immigrati che si insediano nel Lazio sceglie di approdare a Roma, città globale e turistica, in grado di aprire opportunità di occupazione che gli altri centri della regione non offrono. Tuttavia, da alcuni anni il fenomeno migratorio interessa sempre più i comuni minori del sistema metropolitano, e in maniera crescente anche le altre province. Causa rilevante di questa tendenza è la disponibilità di patrimonio abitativo a fronte della sua cronica carenza ed inaccessibilità nella capitale.

Si tratta in primo luogo delle seconde case nei molti comuni del litorale, ma anche di piccoli centri storici abbandonati nel corso del tempo da chi vi abitava, e infine della sovrapproduzione edilizia nata sulla scia della spinta metropolitana. Il processo in corso dà luogo a un riuso

del patrimonio esistente, ma favorisce anche forme di marginalizzazione abitativa e dunque la vulnerabilità delle condizioni di vita della popolazione straniera.

C'è inoltre il rischio che gli immigrati si inseriscano in un processo di espansione metropolitana rapido e spesso incontrollato, comandato più da spinte immobiliari che da linee strategiche di sviluppo e che le conurbazioni che li accolgono finiscano per soffrire i mali classici delle periferie: speculazione edilizia, debolezza dell'infrastruttura urbana e disagio sociale.

The majority of migrants in the Latium region live in Rome, the global tourist city that offers far better job opportunities than the rest of the region. However, in recent years migration flows have been heading increasingly towards the smaller municipalities of the metropolitan area, as well as the rest of the region. One of the main reasons is the greater availability of housing, provided for by the large number of vacation homes along the coast, by unoccupied dwellings in many declining inland historic towns, as well as the many vacant units resulting from the massive production of housing in the past years. Thus, the current de-concentration trend helps putting to use existing and unused housing stock, but in many circumstances, it may also engender housing marginalization and inadequate housing conditions. In addition, it may contribute to fuel a metropolitan growth shaped by the interests of real estate developers, rather than effective and strategic planning.

In the end, the small-size communities that are now receiving migrants may well end up experiencing the same problems of large cities' peripheries: real estate speculation, lack of infrastructure and social exclusion.

casi studio / case studies
Riano (RM)
Sabaudia (LT)
Pontinia (LT)
Rocca Gorga (LT)

VENETO

Università Iuav di Venezia



Seconda regione italiana per numero di residenti stranieri, il Veneto ha conosciuto un progressivo radicamento dell'immigrazione facilitato dalla crescita economica e dalla diffusione di centri di piccole e medie dimensioni che mostrano una capacità di attrazione superiore a quella dei comuni più grandi. L'immigrazione ha rafforzato il modello della 'città diffusa', facendo della dimensione micropolitana un elemento peculiare del territorio regionale all'interno del quale il tradizionalmente basso livello di istituzionalizzazione ha demandato a attori non pubblici la gestione del fenomeno. L'equazione lavoro = integrazione ha consentito di investire solo parzialmente in politiche di integrazione, inclusione e coesione sociale. Oggi la crisi economica ha di molto rallentato l'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro. Occorre interrogarsi sulle capacità

che il volontariato cattolico e non, il sindacato, gli imprenditori, i network e le stesse associazioni degli immigrati hanno mostrato sino ad oggi di nel governare l'immigrazione e promuovere l'inclusione.

Nei piccoli comuni veneti risulta ormai evidente quanto il processo di inserimento e radicamento degli stranieri sul territorio, finora dato per scontato quale effetto automatico dell'integrazione economica, sia instabile e reversibile in tempo di crisi.

The Veneto region hosts the second largest number of foreign residents in the country. Migrant settlement pattern was driven mainly by the steady economic growth and the multitude of small and medium-size cities that punctuate the territory. Migration flows have strengthened the existing model of the 'diffused city', making the micropolitan a peculiar feature of the Veneto region. In addition, the low levels of policy institutionalization have entailed the devolution of responsibility in what concerns migrants and their needs from regional and municipal authorities to non-state actors. The assumption 'work = integration' has thus led to inadequate spatial inclusion and social cohesion policies. The ongoing economic crisis has significantly affected the 'integrating' power of the labour market, challenging the capacity of the third sector, the trade unions and migrants' organizations

to keep up their role in promoting inclusion. It also points to the fact that the social and spatial inclusion of migrants is no longer granted as an automatic consequence of economic integration.

casi studio / case studies
Motta di Livenza (TV)
Lonigo (VI)
Camposampiero (PD)
Feltre (BL)

LOMBARDIA

Università degli Studi di Milano – Bicocca



La Lombardia è la regione italiana che registra il maggior numero di stranieri residenti sul territorio; negli ultimi dieci anni si è avuto un processo di diffusione territoriale che ha attenuato la precedente concentrazione degli immigrati nell'area metropolitana di Milano. Il dinamismo economico regionale ha favorito l'occupazione degli immigrati in specifici mercati del lavoro locali.

A fronte di una moderazione di nuovi flussi in arrivo, si fanno sempre più evidenti in questa regione fenomeni legati alla stabilizzazione dell'immigrazione, legati anche ai ricongiungimenti familiari.

A seguito della crisi economica il tasso di disoccupazione ha però registrato valori particolarmente alti fra gli stranieri. Un elemento chiave del processo di integrazione in Lombardia è la presenza di imprenditori di policy e l'esistenza di una tradizione di politiche sociali, accompagnati dall'instaurarsi

sul territorio di solide reti di collaborazione tra attori istituzionali e non.

Non sono mancate tuttavia forme di esclusione rispetto all'accesso all'housing sociale, al pubblico impiego e allo spazio pubblico. Il terzo settore e importanti segmenti della società civile, cattolica e non, giocano in questo senso un ruolo cruciale di advocacy oltre che più in generale di promozione di processi di inclusione dei cittadini stranieri.

Lombardy is the Italian region with the highest number of foreign residents; in the last decade, there has been a process of territorial diffusion of immigrants previously concentrated primarily in the Milan metropolitan area. The economic dynamics of the Region have favoured migrant employment in specific local job markets.

In face of reduced incoming flows, there are increasing signs of stabilization of the migrant population related to family reunions.

In the wake of the recent economic crisis, however, unemployment rates show particularly high levels among immigrants.

There are two key elements of migrant integration in Lombardy: the strong presence of policy entrepreneurs and a solid tradition of social policies, as well as successful networks of collaboration among public, third sector and private actors across the territory.

Yet, forms of exclusion are not entirely absent,

in particular with respect to housing, public employment and public space access.

The third sector and important segments of the civil society — with religious and lay affiliations alike — play a crucial role of advocacy in this sense, alongside their more general activity in support of inclusive processes regarding immigrants.

casi studio / case studies

Breno (BS)

Mortara (PV)

Sermide (MN)

PROVINCIA DI FERRARA

Università degli Studi di Ferrara



L'immigrazione straniera nella provincia di Ferrara si è presentata in misura consistente solo dalla fine degli anni novanta e nei primi del duemila.

Un processo tardivo rispetto ad altre realtà dell'Italia e che si è inserito all'interno di un contesto regionale, quello dell'Emilia-Romagna, consapevole che l'immigrazione si configura come un fenomeno di lunga durata rispetto al quale sono state adottate politiche strutturali a favore dell'integrazione delle diversità e dell'inclusione, a difesa dei diritti primari della persona entro un ordine universalistico di offerta di servizi.

Il contesto presenta dunque caratteri istituzionali e, più in generale, un sistema di attori che lo rendono del tutto disponibile a promuovere l'inclusione degli immigrati.

Accanto a questo, nella realtà dei piccoli comuni

spesso "sono le persone a fare la differenza", siano esse il sindaco – e la coalizione di governo che lo esprime – o gli operatori nei diversi servizi, o i rappresentanti delle comunità nazionali prodotte da specifiche filiere di offerta di lavoro.

Migration in the province of Ferrara began only in the late nineties. Late in comparison with other areas in the country, the process nonetheless took place in the context of the Emilia-Romagna region, where migration had been acknowledged quite early as a key trend in the regional social and spatial development model. Specific inclusive policies were here adopted relatively soon, based on a human rights perspective and in the framework of a universalistic provision of services.

Thus, the general social and political environment not only exhibits a significantly liberal institutional context, but more generally a system of social actors willing and ready to promote the inclusion of migrants. In addition, in many small cities 'people make the difference', be they the mayor – along with his coalition –, professionals in the different services, or representatives of national communities who have come to work in specific industries.

casi studio /case studies
Bondeno (FE)
Copparo (FE)
Portomaggiore (FE)

