

Co-finanziato dall'Unione Europea



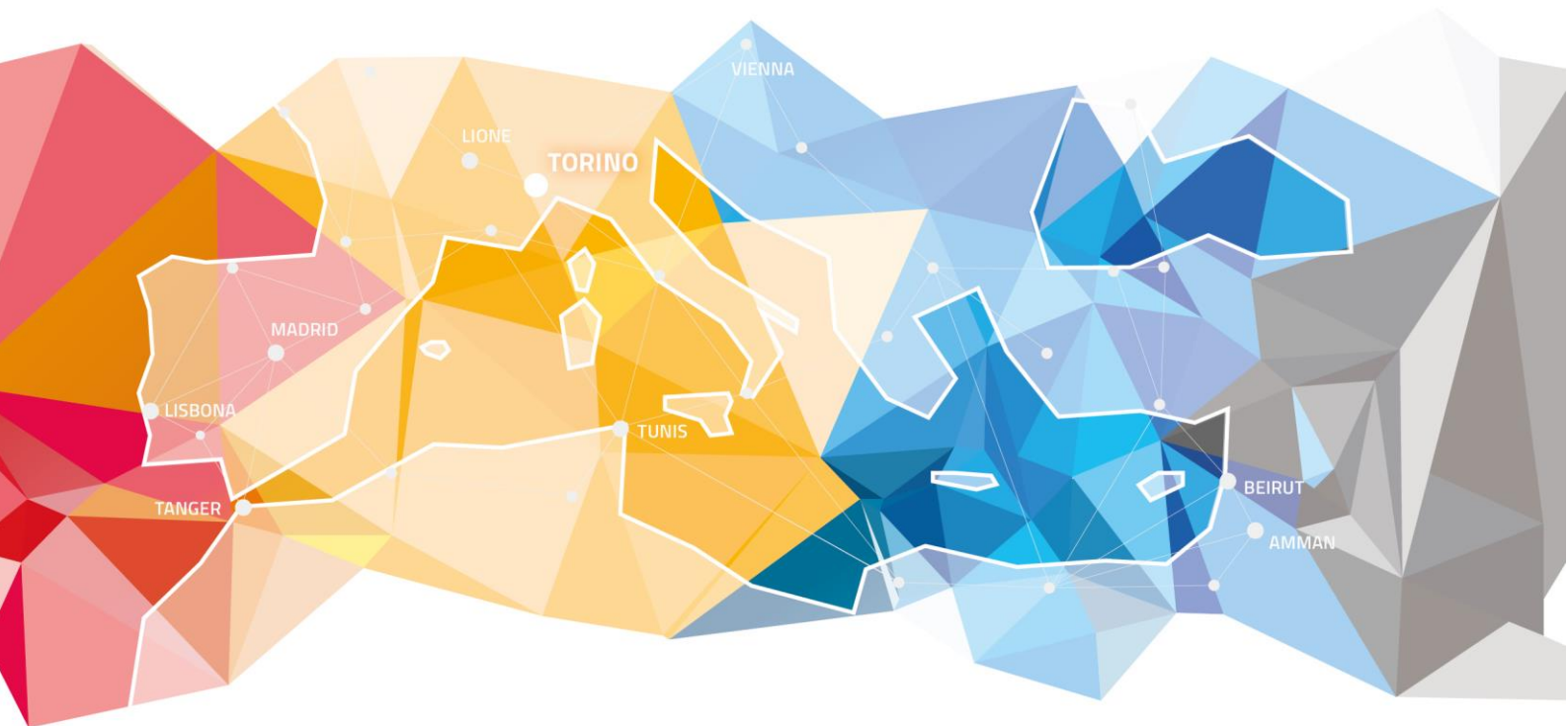
Co-finanziato da



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

# PROFILO MIGRATORIO DELLA CITTA CITTA METROPOLITANA DI TORINO



Mediterraneo Citta-a-Citta Migrazione  
Dialogo, Conoscenza, Azione

Ottobre 2017

Realizzato da



---

## Ringraziamenti

Gli autori ringraziano Tiziana Caponio e Ferruccio Pastore per gli utili commenti e i preziosi suggerimenti.

---

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

Gonzagagasse 1

A-1010 Vienna

Austria

[www.icmpd.org](http://www.icmpd.org)

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), United Cities and Local Governments (UCLG) and United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, copied or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopy, recording, or any information storage and retrieval system, without permission of the copyright owners ICMPD, together with the partners of the project UCLG and UN-HABITAT.

This publication has been produced with the assistance of the European Union (EU) and the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). The content of this publication is the sole responsibility of the authors and can in no way be taken to reflect the views of the EU or SDC.

<b>1.</b>	<b>INTRODUZIONE</b>	<b>4</b>
1.1.	INFORMAZIONI SUL PROGETTO	4
<b>2</b>	<b>LA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO – SINOPSI</b>	<b>5</b>
2.1.	DATI SULLE MIGRAZIONI NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO	8
<b>3.</b>	<b>IL CONTESTO NAZIONALE</b>	<b>8</b>
3.1.	MIGRAZIONE VERSO L'ITALIA	8
3.2.	POLITICHE NAZIONALI SULLA MIGRAZIONE	12
3.3.	CONTESTO ISTITUZIONALE	14
3.4.	COOPERAZIONE REGIONALE E INTERNAZIONALE	15
<b>4.</b>	<b>L'IMMIGRAZIONE NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO</b>	<b>16</b>
4.1.	FLUSSI MIGRATORI	16
4.1.2.	PRESENZE STRANIERE	17
4.2.	POPOLAZIONE IMMIGRATA	18
4.2.1.	CANALI DI INGRESSO E STATUS GIURIDICO-LEGALE	18
4.2.2.	PRINCIPALI PAESI DI PROVENIENZA	19
4.2.3.	DISTRIBUZIONE DI GENERE	20
4.2.4.	STRUTTURA PER ETÀ	20
4.2.5.	TITOLI DI STUDIO	21
4.2.6.	SETTORI DI ATTIVITÀ LAVORATIVA	23
<b>5.</b>	<b>IL CONTESTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA</b>	<b>24</b>
5.1.	LE POLITICHE MIGRATORIE LOCALI	24
5.1.1.	APPROCCIO GENERALISTA NELLA PIANIFICAZIONE LOCALE	27
5.1.2.	BUONE PRATICHE	28
5.2.	CONTESTO ISTITUZIONALE	33
5.2.1.	COORDINAMENTO E COOPERAZIONE A LIVELLO DI CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO	38
5.2.2.	COORDINAMENTO E COOPERAZIONE A LIVELLO REGIONALE E NAZIONALE	40
5.3.	COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	41
<b>6.</b>	<b>IMMIGRATI, GODIMENTO DEI DIRITTI UMANI E ACCESSO AI SERVIZI NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO</b>	<b>42</b>
6.1.	PANORAMICA	42
6.2.	APPRENDIMENTO DELLA LINGUA	42
6.3.	SCUOLA, FORMAZIONE PROFESSIONALE	43
6.4.	OCCUPAZIONE E IMPRENDITORIALITÀ	45
6.5.	POLITICHE SOCIALI	47
6.6.	MISURE CONTRO LE DISCRIMINAZIONI	48
6.7.	POLITICHE ABITATIVE	50
6.8.	PARTECIPAZIONE POLITICA E FORME DI INCLUSIONE NEI PROCESSI DECISIONALI	51
6.9.	LA PERCEZIONE PUBBLICA DELLE MIGRAZIONI E DELL'INTEGRAZIONE	51
<b>7.</b>	<b>CONCLUSIONI E RIFLESSIONI FINALI</b>	<b>52</b>
<b>8.</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>53</b>
	<b>ALLEGATI</b>	<b>56</b>
	<b>ALLEGATO 1: QUADRO GIURIDICO-NORMATIVO DI RIFERIMENTO</b>	<b>56</b>
	<b>ALLEGATO 2: DEFINIZIONI TERMINOLOGICHE</b>	<b>57</b>

# 1. Introduzione

## 1.1 Informazioni sul progetto

I movimenti migratori che interessano l'area Mediterranea – sia interni sia internazionali – hanno un impatto diretto e di lungo periodo sullo sviluppo delle aree urbane di questa regione in quanto le città costituiscono generalmente le destinazioni finali dei migranti. Al fine di valorizzare il potenziale sviluppo economico e sociale di questi migranti, le città hanno bisogno di esprimere un'efficace capacità di governance delle migrazioni, in particolare per quanto riguarda le garanzie di accesso ai diritti umani e ai servizi.

In questo contesto, il progetto **Mediterranean City-to-City Migration** si propone di contribuire al miglioramento della governance delle migrazioni a livello urbano coinvolgendo un network di città che appartengono all'Europa e alla regione meridionale del Mediterraneo. Il progetto è implementato da un consorzio guidato dall'International Centre for Migration Policy Development (**ICMPD**), in partnership con il network United Cities and Local Governments (**UCLG**) e il Programma United Nations Human Settlements (**UN-HABITAT**), a cui si aggiunge come partner associato lo United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), all'interno del quadro di accordi definiti dal Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM)<sup>2</sup>. Il network è composto dalle città di **Amman, Beirut, Lisbona, Lione, Madrid, Tangeri, Torino, Tunisi and Vienna**.

Le attività del progetto sono suddivise in una parte di **dialogo** che facilita lo scambio di esperienze e di policy tra le città, una parte di **ricerca** che ricostruisce la situazione migratoria nelle città partecipanti e una parte **orientata agli interventi** che mette a disposizione un set di strumenti con opzioni di policy per la governance delle migrazioni a livello locale e promuove progetti pilota nelle città del Mediterraneo meridionale che partecipano al progetto.

Il **Migration Profile** rappresenta una solida base di conoscenza sulle migrazioni in ciascuna città partecipante fornendo una panoramica su: i) la situazione migratoria e gli sviluppi recenti, ii) il godimento dei diritti umani e l'accesso ai servizi degli immigrati, iii) le politiche e le iniziative di integrazione e di inclusione, iv) un quadro d'insieme degli attori rilevanti nelle città.

---

<sup>2</sup> MTM è una piattaforma consultiva informale tra i funzionari dell'immigrazione nei paesi di origine, transito e destinazione lungo le rotte migratorie in Africa, Europa e Medio Oriente.

## 2. Città Metropolitana di Torino - Sinopsi

<b>Quadro sintetico</b>	
Superficie della Città Metropolitana (km <sup>2</sup> ) (anno di riferimento)	6.827 km <sup>2</sup> (1° Gennaio 2016; Fonte: Istat).
Contesto politico e amministrativo	<p>La Città Metropolitana di Torino (CMT) è un'istituzione che deriva dalla precedente Provincia, introdotta dalla Legge Nazionale 56/2014. In Italia ci sono stati storicamente quattro livelli di governo: nazionale, regionale, provinciale e comunale. La Legge 56/2014, divenuta ufficialmente operativa il 1° gennaio 2015, ha sostituito le Province italiane con 110 "Enti di area Vasta", riducendone notevolmente le competenze. Quando si sovrappongono alle grandi città, queste entità sono chiamate "Città Metropolitane" e hanno competenze aggiuntive, sebbene inferiori a quelle detenute dalle ex Province. Le Città Metropolitane sono chiamate a organizzare piani strategici metropolitani della durata di 3 anni per promuovere lo sviluppo economico e sociale locale, in collaborazione con i Comuni e gli attori economici (per ulteriori dettagli si veda il par. 5).</p> <p>La Città Metropolitana di Torino si trova nel nord-ovest d'Italia, nella regione Piemonte, ed è competente su un territorio che include l'area urbana del Comune di Torino (la quarta città più grande d'Italia - Istat 2016) e altri 314 comuni.</p>
Percentuale della popolazione nazionale	3.76% (1° Gennaio 2016; Fonte: Istat).
Lingua	Italiano come lingua ufficiale.

		<b>Dati</b>	<b>Anno</b>	<b>Fonte</b>
<b>Struttura demografica</b>	Popolazione totale della Città metropolitana	2.282.197 (F 1.180.770) (M 1.101.427)	1° gennaio 2016	Istat
	Popolazione classe d'età 0-9	8,63 %	1° gennaio 2016	Istat
	Popolazione classe d'età 10-24	13,09 %	1° gennaio 2016	Istat
	Popolazione classe d'età 25-44	24,72 %	1° gennaio 2016	Istat
	Popolazione classe d'età 45-74	40,90 %	1° gennaio 2016	Istat
	Popolazione classe d'età 75 +	12,65 %	1° gennaio 2016	Istat
<b>Migrazione</b>	Percentuale di stranieri sulla popolazione totale	9,73 %	1° gennaio 2016	Istat
	Nuovi nati stranieri nel 2015	3.185	1° gennaio 2016	Istat
<b>Mercato del Lavoro</b>	Tasso di disoccupazione	11,9 %	1° giugno 2016	Istat
	Popolazione attiva	1.038.261	1° gennaio 2016	Istat
	Prodotto Interno Lordo (pro capite)	30.200 EUR	2012	Istat
	Principali settori di attività (calcolati su 224.120 imprese)	1. Commercio (25,3%)	1° Semestre 2016	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Torino
		2. Servizi per le imprese (25,0%)	1° Semestre 2016	
		3. Edilizia (15,5%)	1° Semestre 2016	
4. Industria (9,8 %)		1° Semestre 2016		
5. Turismo (6,9 %)		1° Semestre 2016		
<b>Condizioni di vita</b>	Prezzo medio per l'acquisto di una unità abitativa per m2	1.242 EUR	2015	Agenzia delle En-

		(2.198Torino)		trate
	Reddito medio annuale delle famiglie	20.445 EUR	2012	Istat
	Superficie media delle abitazioni (2015 vendite immobiliari)	96,7 m2 (84,4 Torino)	2015	Agenzia delle Entrate
	Famiglie in social housing (assegnazioni)	434 Italiane 316 Straniere	2015	Agenzia Territoriale per la Casa (Torino)
	Bisogno abitativo (famiglie)	10.587	2014	Città Metropolitana
	Persone a rischio di povertà e di esclusione sociale (dati sul Piemonte)	18,8 %	2014	Istat
<b>Istruzione</b>	Abbandoni scolastici e percorsi di formazione	12,7 %	2014	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)
	Abbandoni scolastici e percorsi di formazione (dopo 5 anni di scuola secondaria, 2009-2014)	5.569	2014	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)
	NEET (15-29 anni)	16,7 %	2011	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
	Studenti in corsi universitari	96.051	31 gennaio 2016	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)
	Percentuale di popolazione in età lavorativa con istruzione secondaria superiore o post-secondaria (non terziaria)	57,7 %	2013	Istat

	Percentuale di popolazione 25-64 anni con istruzione secondaria inferiore	38,6 %	2013	IRES Piemonte
--	---	--------	------	---------------

## 2.1 Dati sulle migrazioni nella Città Metropolitana di Torino

I dati disponibili sulle migrazioni nell'area metropolitana di Torino sono piuttosto ricchi in quanto l'Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri nella Città Metropolitana di Torino raccoglie informazioni e dati sulla popolazione straniera e sulle politiche di integrazione promosse dalle principali istituzioni locali (par. 5.2.1). Uno dei limiti principali è che i dati sono di solito organizzati secondo la nazionalità piuttosto che il paese di nascita, pertanto sono riferiti alla popolazione straniera più che alla popolazione immigrata e, di conseguenza, le persone naturalizzate sono escluse dalle statistiche. Quando si considera il riconoscimento dei diritti umani dei migranti, questo potrebbe costituire un problema poiché le persone naturalizzate godono degli stessi diritti dei cittadini. Tuttavia, il godimento formale dei diritti non sempre corrisponde a quello effettivo e molti degli ostacoli generalmente affrontati dai migranti persistono anche dopo l'acquisizione della cittadinanza. Nel caso dell'Italia, la mancanza di dati sul paese di nascita non è un problema rilevante poiché le persone naturalizzate sono ancora una piccola parte della popolazione con background migratorio. Ciò può comunque ostacolare i confronti tra città situate in diversi paesi (Pastore e Ponzio 2016): non solo nei diversi contesti nazionali i dati vengono raccolti e aggregati in modi diversi, ma la dimensione della popolazione straniera è notevolmente influenzata dal quadro normativo che definisce l'acquisizione della cittadinanza.

Paradossalmente, la più rilevante mancanza di dati non riguarda tanto la situazione degli immigrati quanto piuttosto le informazioni sulle condizioni abitative della popolazione generale (par. 6.7). Infatti, in Italia come in tutti i paesi dell'Europa meridionale il settore abitativo è poco sviluppato, sia dal punto di vista delle politiche che della ricerca scientifica, per cui i dati non sono generalmente disponibili.

## 3. Il contesto nazionale

### 3.1 Migrazione verso l'Italia

L'Italia divenne un paese d'immigrazione nella seconda metà degli anni '70, grazie a tre consistenti ondate di arrivi. La prima comprendeva persone provenienti dall'Africa (principalmente Senegal, Eritrea e Somalia), dal Medio Oriente, dall'Asia (Filippine) e dal Sud America. Negli anni '80 aumentò il flusso dal Maghreb. Col passare del tempo anche altre nazionalità divennero significative, in particolare cinesi, peruviani e nigeriani (Pugliese, 2002). All'inizio degli anni '90 iniziò poi la migrazione dall'Europa dell'Est. In quel periodo, le persone provenienti dall'ex Jugoslavia, Albania e Romania fecero registrare la crescita maggiore. Oggi l'Italia sta attraversando un processo di assestamento dell'immigrazione. La popolazione straniera ha cambiato le proprie caratteristiche da un punto di vista demografico, socioeconomico e culturale (Blangiardo, 2005). L'anzianità di residenza, l'equilibrio di genere nella composizione delle presenze, il numero crescente di



immigrati con figli e di studenti stranieri nelle scuole sono alcune delle caratteristiche che contraddistinguono un fenomeno ormai profondamente radicato nella realtà del paese.

In generale, i flussi migratori sono cresciuti nell'ultimo decennio. All'inizio del 2016, in Italia si contavano 5.026.153 immigrati con regolare permesso di soggiorno (che rappresentano l'8,3% dell'intera popolazione) provenienti da quasi 200 paesi, soprattutto Europa centro-orientale, Nord Africa, America Latina e sud-est Asiatico ([www.demo-istat.it](http://www.demo-istat.it)). Va sottolineato che l'ingresso di Romania e Bulgaria nell'Unione Europea ha significato la riduzione dei cittadini non comunitari residenti ufficialmente nel paese (oltre a comportare conseguenze rilevanti in termini di libera circolazione, accesso al mercato del lavoro, espulsioni).

**Tab. 1 – Cittadini stranieri in Italia (Serie temporali, dati al 1° gennaio)**

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
5.026.153	5.014.437	4.922.085	4.387.721	4.052.081	4.570.317	4.235.059	3.891.295

Fonte: [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it).

Rispetto alla distribuzione di genere, al 1 ° gennaio 2016 le donne corrispondevano al 52,6% dei residenti totali stranieri e gli uomini al 47,4%. Tuttavia, la composizione di genere varia a seconda delle nazionalità: c'è una prevalenza di popolazione femminile tra alcuni gruppi africani (ad esempio nigeriani ed etiopi), asiatici (filippini), latinoamericani (brasiliani, ecuadoriani, peruviani) e dell'Europa orientale (ucraini, bulgari, moldavi, polacchi), mentre gli uomini prevalgono in diversi gruppi africani (tunisini, senegalesi, marocchini, egiziani).

Per quanto riguarda la struttura per età, i minori rappresentavano il 18% dei residenti stranieri e la maggior parte di loro è arrivata attraverso i ricongiungimenti familiari. Secondo i dati Istat, i bambini stranieri iscritti nelle scuole italiane nel 2014/2015 erano 814.117, la maggioranza dei quali frequentava la scuola primaria (35,8%), anche se gli studenti inseriti nel primo (da 11 a 13 anni) e nel secondo grado (14-18) della scuola secondaria sono aumentati in modo significativo negli ultimi anni (fino a rappresentare rispettivamente il 20,5% e il 23,1%) ([www.demo-istat.it](http://www.demo-istat.it)).

La seguente tabella fornisce una panoramica delle dieci principali nazionalità dei residenti stranieri al 1 ° gennaio 2016.

**Tab. 2 – Principali nazionalità dei cittadini stranieri in Italia (1° gennaio 2016).**

Paese di origine	Numero di stranieri	Percentuale
Romania	1.151.395	22,6
Albania	467.687	9,8
Marocco	437.485	9,0

Cina	271.330	5,3
Ucraina	230.728	4,5
Filippine	165.900	3,4
India	150.456	2,9
Moldavia	142.266	2,9
Bangladesh	118.790	2,3
Egitto	109.871	2,2
Perù	103.714	2,1
Sri Lanka	102.316	2,0

Fonte: [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it).

Al 1 ° gennaio 2016 i permessi di soggiorno validi sono 3.929.916 (48,9% donne). Di questi 1.681.169 sono soggetti a rinnovo (57,2%, di cui 47,3% relativi a donne) e 2.248.747 sono "di lungo periodo" (42,8%, di cui 50,1% di donne). Tra i permessi di soggiorno non permanenti, quelli per motivi di lavoro (52,5%) prevalgono su quelli per ricongiungimento familiare (34,1%). La terza categoria dei permessi è quella relativa ai richiedenti asilo (7%) (Caritas/Migrantes 2015). Per quanto riguarda i permessi per le richieste di asilo, protezione internazionale e per motivi umanitari, i dati mostrano una crescita nella seconda metà degli anni 2000, con un picco nel 2011 a causa della crisi libica e una diminuzione successiva, anche se si tratta di cifre nettamente maggiori del passato. I richiedenti asilo sono stati 9.610 nel 2007, 17.964 nel 2008, 14.600 nel 2009, 20.672 nel 2010, 85.344 nel 2011, 45.832 nel 2012, 38.292 nel 2013, 63.456 nel 2014, 83.970 nel 2015 ([www.stra-dati.istat.it](http://www.stra-dati.istat.it) e Consiglio italiano per i rifugiati).

L'analisi diacronica dei permessi di soggiorno di immigrati provenienti dall'Europa orientale illustra anche come le migrazioni dalla Polonia, dalla Romania, dall'Ucraina e dalla Bulgaria siano diventate sempre più rilevanti dalla fine degli anni '90 (Bonifazi, 2007; Pittau, Ricci e Silj, 2008; Cvajner e Sciortino, 2009).

**Tab. 3 – Permessi di soggiorno dei cittadini dell'Europa orientale al 1° gennaio 1992, 1997, 2002, 2007.**

	2007	2002	1997	1992
Romania	278.582	82.555	26.894	8.250

Ucraine	118.524	12.618	1.310	5
Polonia	78.930	32.889	23.163	12.139
Bulgaria	17.461	8.375	4.435	2.530

Fonte: [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it).

Se si considera la distribuzione territoriale dei permessi di soggiorno, al 1° gennaio 2016 quasi il 60% degli stranieri viveva nel Nord, il 25,4% nel Centro e il 15,2% nel Sud (Caritas/Migrantes 2015). La regione che attrae più immigrati è la Lombardia (1.152.320 al 1° gennaio 2016), seguita da Lazio (636.524), Emilia Romagna (536.747), Veneto (511.558) e Piemonte (425.448). Per quanto riguarda le province, la quota più elevata di immigrati risiede nella provincia di Roma (529.398), seguita da quelle di Milano (446.462), Torino (221.961), Brescia (163.652) e Bergamo (125.446). Roma (365.181 residenti stranieri), Milano (254.522) e Torino (137.902) sono anche le città principali in termini di residenti stranieri ([www.demo-istat.it](http://www.demo-istat.it)).

A livello di gruppi nazionali, i cinesi sono sovra-rappresentati in Toscana (Prato) e Lombardia (Milano), i romeni in Piemonte (Torino), gli albanesi e i filippini nel Lazio (Roma). Come mostrato dalla seguente tabella, la struttura per età rivela quanto la popolazione di immigrati sia piuttosto giovane.

**Tab. 4 – Struttura demografica dei residenti stranieri in Italia (1° gennaio 2016).**

Percentuale di popolazione straniera 0-9	13,72%
Percentuale di popolazione straniera 10-24	15,59%
Percentuale di popolazione straniera 25-44	44,38%
Percentuale di popolazione straniera 45-74	24,72%
Percentuale di popolazione straniera 75+	1,58%

Fonte : [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it).

I lavoratori regolarmente occupati sono collocati in diversi settori economici: il 6,1% nell'agricoltura, il 7,4% nell'industria, l'8,3% nel commercio, il 18,4% nel settore dei servizi, il 9,6% nelle costruzioni, il 10,9% in alberghi e ristoranti, il 28,8% nei servizi di assistenza domestica e di cura (Caritas/Migrantes 2015). Negli ultimi anni i contratti temporanei di lavoro, riguardanti il 76,7% dei lavoratori di provenienza UE e il 58% dei lavoratori non comunitari (Caritas/Migrantes 2013), sono aumentati. Questi tipi di contratti sono particolarmente diffusi nel settore dei servizi di cura e nell'edilizia, entrambi caratterizzati da un elevato grado di lavoro informale e irregolare.

Il settore dei servizi domestici mostra la più alta concentrazione di lavoratori immigrati con oltre la metà degli occupati di origine straniera, raggiungendo il 75% circa in alcune aree come Roma e Milano (vedi anche Ismu 2009).

Infine, va ricordato che il contesto italiano è caratterizzato da una certa percentuale di immigrati irregolari. Sebbene sia difficile quantificare l'attuale consistenza degli immigrati

irregolarmente presenti, si suppone che nel recente passato circa due terzi degli stranieri avrebbero trascorso in Italia periodi di permanenza irregolare sul territorio prima di ottenere un permesso di soggiorno (Caritas/Migrantes 2013). Inoltre, va considerato che l'ingresso della Romania e della Bulgaria nell'Unione Europea ha permesso alle persone di questi paesi di ottenere lo status di cittadini comunitari e che la recente crisi economica ha reso il paese meno attraente per i lavoratori stranieri, compresi quelli irregolari. Entrambi questi fenomeni hanno determinato una riduzione del numero di migranti irregolari. Tuttavia, la quota rischia di aumentare di nuovo, come peraltro sta succedendo in diversi paesi europei, soprattutto a causa dell'elevata percentuale di rigetto delle domande di asilo e dei bassi tassi di rientro nei paesi di origine di queste persone.

### 3.2 Politiche nazionali sulla migrazione

In Italia, nel corso degli anni '80 e nei primi anni '90, la questione dell'integrazione degli immigrati si è solo timidamente affacciata nel dibattito pubblico sull'immigrazione, anche perchè all'epoca l'attenzione era rivolta al controllo delle frontiere, all'immigrazione clandestina e alla criminalità (Colombo e Sciortino, 2004). Tuttavia, la prima legge sull'immigrazione approvata nel 1986 non ha completamente trascurato la questione: a Regioni e Comuni fu assegnato il compito di promuovere programmi culturali e misure di inclusione sociale, ma non vennero forniti finanziamenti specifici a tal fine. In quel contesto, i Comuni iniziarono a svolgere un ruolo cruciale nel promuovere le condizioni necessarie per l'insediamento e l'integrazione degli immigrati. Già alla fine degli anni '80 e agli inizi degli anni '90, molte amministrazioni locali, soprattutto nel Nord Italia, cominciarono a fornire assistenza, consulenza e altri servizi gratuiti, in assenza di un quadro normativo nazionale. Questi primi sforzi delle autorità pubbliche locali, indirizzati a facilitare l'integrazione degli immigrati, vennero integrati dalle attività di un'ampia gamma di organizzazioni della società civile.

Una seconda legge sull'immigrazione, la **n. 39/1990** ("legge Martelli", dal nome del suo principale promotore), fu introdotta formalmente come misura relativa ai profughi e agli sfollati, con l'obiettivo di estendere il riconoscimento dello status di rifugiato e del connesso diritto di asilo politico a cittadini non europei. Allo stesso tempo, questa legge cercò di regolare la crescente migrazione e di adattare il fenomeno alle esigenze di produzione e di occupazione del paese. Questo intervento ha così delineato quella che poi è diventata una costante dei successivi provvedimenti legislativi: la prevalenza delle considerazioni di tipo economico nella gestione dell'immigrazione.

Le politiche di integrazione hanno ricevuto una certa attenzione politica solamente durante la seconda metà degli anni '90, nel corso del primo governo Prodi (di centro-sinistra). La legge nazionale **n. 40/1998** ("Legge Turco-Napolitano") è stata la prima legge sull'immigrazione che affrontava la necessità di introdurre misure di inclusione e aveva l'ambizione di creare un peculiare modello italiano di integrazione, il cosiddetto modello di "integrazione ragionevole", orientato a promuovere da un lato il benessere dei cittadini italiani e stranieri e, dall'altro, le interazioni positive (Zincone 2011). Sulla base di questi due principi, furono introdotte in tutti gli ambiti rilevanti in termini di integrazione (occupazione, salute, istruzione, formazione professionale, bisogno abitativo e partecipazione civica) misure volte a promuovere l'uguaglianza di opportunità e le relazioni interculturali. Le Regioni sono state identificate nella normativa quali responsabili dell'attuazione di tali politiche e, a tal fine, sono state

chiamate a elaborare, in collaborazione con le altre istituzioni locali e territoriali, specifici programmi di integrazione da finanziare attraverso il Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie.

Nel 2002 fu approvata dal Parlamento una nuova legge sull'immigrazione ("Legge Bossi-Fini", *n. 189/2002*), che era parte integrante del manifesto elettorale della coalizione di centro-destra. La novità principale fu l'introduzione di un vincolo tra il contratto di lavoro e il permesso di soggiorno, imponendo agli immigrati che volevano entrare in Italia di ottenere un'offerta di lavoro prima di lasciare il proprio paese e riproponendo così una nuova versione del modello nord europeo - e tedesco, in particolare - del "guestworker" (Caponio e Graziano 2011). La durata dei permessi di soggiorno per lavori subordinati fu inoltre ridotta da due-quattro anni a uno-due anni (Caponio 2014).

Per quanto riguarda le politiche di integrazione degli immigrati, la divisione dei compiti tra Stato e Regioni istituita nel 1998 fu messa in discussione dall'approvazione della **riforma costituzionale del maggio 2001**. Questa assegnò alle Regioni piena autonomia in materia di politiche sociali, inclusa l'integrazione degli immigrati, e le Regioni divennero pienamente responsabili dei piani di allocazione delle risorse, senza alcun obbligo di intraprendere programmi specifici per l'integrazione degli immigrati.

Se negli anni '90 le politiche di integrazione furono prevalentemente concentrate sull'integrazione economica (Caneva 2014), negli anni successivi si affermarono politiche più attente agli aspetti culturali (vedi anche Caponio e Zincone 2011). A livello nazionale la metà degli anni 2000 è stata caratterizzata da un dibattito sull'importanza di preservare l'identità italiana e da discorsi contro il multiculturalismo e l'Islam, soprattutto dopo eventi come l'11 settembre e ancor più gli attentati di Londra e Madrid. Le posizioni radicali furono espresse dai parlamentari di centro destra e dai ministri del terzo governo Berlusconi. Più tardi, per contenere i possibili rischi di radicalizzazione, il secondo governo Prodi - di centro sinistra, eletto nel maggio 2006 - non provò a ripristinare il modello di "integrazione ragionevole" e, anzi, aderì all'idea di una nuova definizione culturale dell'identità italiana, come dimostrato chiaramente dall'iniziativa della **Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione**. Questo documento doveva essere accettato da tutti i cittadini stranieri che aspirassero alla nazionalità italiana e stabiliva un percorso di integrazione che, similmente ai Contrat d'accueil et d'Intégration francesi, avrebbe richiesto l'apprendimento della lingua italiana, delle nozioni di base della storia e della cultura italiana, così come la condivisione dei principi che regolano la nostra società.

Un simile approccio all'integrazione dei migranti fu rafforzato dal successivo quarto governo Berlusconi, eletto nell'aprile 2008, capace di combinare l'attenzione agli elementi culturali con slogan che qualificavano gli immigrati come criminali e minaccia per la sicurezza pubblica (Caponio 2012). Già nel giugno 2008, il Ministro dell'Interno Roberto Maroni (Lega Nord) presentò al Senato un Pacchetto Sicurezza, con nuove restrizioni nei confronti degli immigrati privi di documenti. Allo stesso tempo, questo provvedimento sancì formalmente il nuovo approccio culturalista verso l'integrazione, definito come "il processo volto a promuovere la convivenza tra cittadini italiani e stranieri sulla base del rispetto della Costituzione italiana". A tal fine, venne introdotto il cosiddetto **Patto per l'Integrazione**, da far sottoscrivere all'immigrato al momento del rilascio del primo permesso di soggiorno, impegnandolo al raggiungimento di specifici obiettivi di integrazione in un arco temporale di due anni, in cui dimostrare un livello sufficiente di conoscenza della lingua italiana (livello A2), dei principi della Costituzione italiana, della vita civile e delle istituzioni italiane

(funzionamento del mercato del lavoro, obblighi fiscali, ecc.) (Caponio 2014). Il Patto per l'Integrazione entrò in vigore solo nel marzo 2012, dopo che le leggi di attuazione furono definitivamente approvate dal governo Monti. Tuttavia, si può sostenere che gran parte della sua portata sia rimasta sulla carta. Infatti, il superamento del test è una condizione necessaria per il rinnovo del permesso solo per coloro che entrano nel paese per motivi di lavoro, e questi costituiscono un numero esiguo negli ultimi anni, mentre i rifugiati, i migranti umanitari e i familiari ricongiunti non sono penalizzati se non frequentano i corsi e non sostengono i test: la protezione personale e l'unione familiare sono considerate più rilevanti della conoscenza della lingua e della cultura italiane. Pertanto, la sua applicazione è in realtà limitata a una quota molto piccola di stranieri.

Inoltre, va sottolineato che nel frattempo i finanziamenti per i corsi di integrazione civica e di lingua erano già stati forniti dalle Regioni sulla base di una serie di accordi speciali stipulati col Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a partire dal 2005 (Stuppini 2012). Dal 2007 questo tipo di interventi è poi diventato sempre più istituzionalizzato grazie alle risorse finanziarie fornite a tal fine dal FEI (Fondo europeo per l'integrazione) fino al 2013 e successivamente dal FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione), di cui la quota più consistente è assegnata dal governo centrale.

Allo stesso tempo, i fondi strutturali per le politiche sociali - che dal 2001 comprendono le politiche di integrazione - sono state oggetto di tagli notevoli, lasciando le Regioni a intraprendere misure per l'integrazione degli immigrati in un regime di risorse scarse (Caponio 2014).

### 3.3 Contesto istituzionale

Attore istituzionale	Descrizione delle competenze
Ministero dell'Interno	Pianificazione delle politiche dell'immigrazione, rilascio/rinnovo dei permessi di soggiorno, espulsione, rimpatrio, detenzione, cittadinanza, domande di asilo e prima sistemazione, statistiche sulle migrazioni, gestione della maggior parte del Fondo FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione).
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale delle Politiche di Immigrazione e Integrazione	Monitoraggio e pianificazione delle quote di ingresso per lavoratori stranieri; misure per l'integrazione socio-lavorativa; attuazione di accordi bilaterali con i paesi d'origine degli imminenti; prevenzione e lotta contro discriminazione, xenofobia e razzismo; attività legate alla tutela dei minori stranieri non-accompagnati; gestione di una parte minore del Fondo FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione), ex Fondo europeo per l'integrazione.
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	Visti, rapporti con i paesi stranieri e le organizzazioni internazionali

Regione Piemonte – Dipartimento regionale per le politiche giovanili, diritto agli studi universitari, cooperazione internazionale, pari opportunità, diritti civili e immigrazione	Integrazione e partecipazione attiva dei migranti, pari opportunità, iniziative antidiscriminazione, coordinamento del Tavolo regionale sull'asilo, gestione parte maggiore del Fondo FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione) proveniente da Ministeri dell'Interno e da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (cfr. par. 4.3)
---	---

Storicamente, in Italia ci sono stati quattro livelli di governo: nazionale, regionale, provinciale e comunale. Le Regioni sono 20: 15 con statuto ordinario e altre 5 con una più ampia autonomia, regolata da statuti speciali. Le Regioni hanno acquisito un significativo livello di autonomia e una più ampia competenza politica in seguito alla revisione del Titolo V della Costituzione Italiana nel 2001 (proposta da un governo di centro-sinistra e confermata da referendum popolare). Questa maggiore autonomia riguarda anche le politiche di integrazione degli immigrati, come spiegato nel paragrafo precedente. La legge n. 56/2014 ha sostituito le Province italiane con 110 "Enti di area vasta", riducendo notevolmente le loro competenze. Nei casi di sovrapposizione con le grandi città, queste entità sono chiamate Città Metropolitane e possiedono ulteriori competenze, sebbene minori rispetto a quelle delle ex Province. Gli Enti di area vasta, come in precedenza le Province, si collocano a un livello istituzionale compreso tra Comuni e Regioni.

Per quanto riguarda le politiche di integrazione degli immigrati, secondo la legislazione italiana, le Regioni hanno principalmente dei compiti di programmazione, mentre i Comuni hanno le principali responsabilità in termini di definizione delle misure concrete di integrazione e di attuazione delle politiche (Caponio e Campomori 2016; Campomori e Caponio 2012). Le Province, d'altra parte, non hanno mai avuto compiti formali rilevanti rispetto all'integrazione. Ciononostante, alcune hanno svolto un ruolo rilevante, specialmente quando incaricate dalle Regioni di studiare e monitorare l'insediamento dei migranti sul territorio e/o gestire parte dei fondi regionali per le misure di integrazione (per ulteriori dettagli si veda il par. 5.1).

### 3.4 Cooperazione regionale e internazionale

Documento Internazionale	Data firma	Data ratifica	Riserve
Convenzione relative allo status dei rifugiati, 1951	28 Luglio 1951	24 Luglio 1954	<i>Riserve ritirate, 20 Ottobre 1964</i>

Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, 1965	13 marzo 1968	5 Gennaio 1976	<i>L'Italia interpreta l'articolo 4 siccome non autorizza o richiede misure che minacciano le libertà di parola, di opinione, di associazione e di assemblea</i>
Patto internazionale sui diritti civili e politici, 1966	18 Gennaio 1967	15 Settembre 1978	No
Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, 1966	16 Dicembre 1966	25 Ottobre 1977	No
Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, 1979	17 Luglio 1980	10 Giugno 1985	<i>L'Italia si riserva il diritto di esercitare, all'atto della deposizione del documento di ratifica, l'opzione prevista all'articolo 19 della Convenzione di Vienna sulla Legge dei Trattati del 23 maggio 1969.</i>
Convenzione sui diritti del fanciullo, 1989	26 Gennaio 1990	27 Maggio 1991	No
Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, 1990	<i>Non ancora</i>	<i>Non ancora</i>	No
Dichiarazione universale sulla diversità culturale, 2001	20 Ottobre 2005	19 Febbraio 2007	No
Convenzione su migrazione per l'occupazione (rivista), 1949 (C097)	1 Luglio 1949	2 Agosto 1952	No
Abolizione della Convenzione sul lavoro forzato, 1957 (C105)	28 Giugno 1957	12 Febbraio 1958	No
Convenzione sui lavoratori migranti (disposizioni complementari), 1975 (C143)	24 Giugno 1975	10 Aprile 1981	No
Convenzione sulle lavoratrici e sui lavoratori domestici, 2011 (C189)	16 Giugno 2011	12 Dicembre 2012	No



Convenzione di Dublino, 1990	15 Giugno 1990	23 Dicembre 1992	No
---------------------------------	-------------------	------------------	----

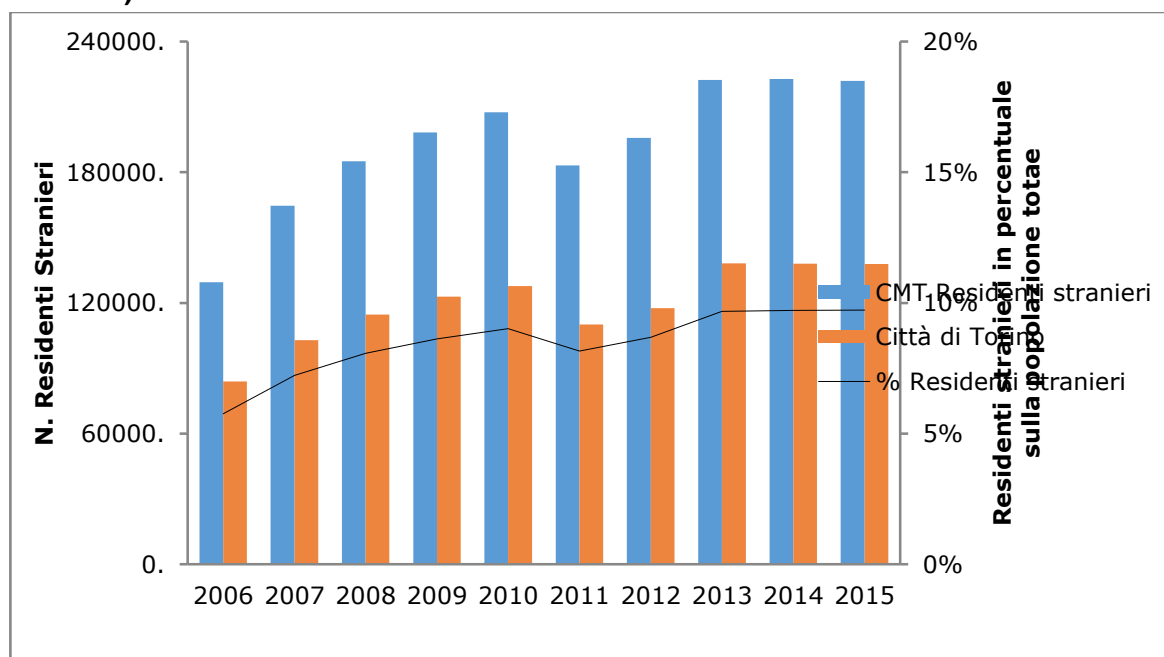
## 4. L'immigrazione nella Città Metropolitana di Torino

### 4.1. Flussi migratori

A partire dagli anni '70, l'area metropolitana - e soprattutto la città di Torino - è stata interessata da almeno quattro ondate migratorie, ciascuna con caratteristiche peculiari. La prima ondata iniziò agli inizi degli anni '70 e comprendeva principalmente studenti provenienti dal Medio Oriente, dal Senegal e dalla Nigeria, e rifugiati politici o membri dal Sud America (Cile e Argentina), Eritrea e Somalia. La seconda ondata iniziò sempre negli anni Settanta, ed era composta principalmente da lavoratori domestici: per lo più donne somale ed eritree, poi filippine e capoverdiane. La terza ondata si è registrata nel periodo tra la metà degli anni '80 e la metà degli anni '90 con un aumento del numero di marocchini e di altri africani, asiatici (cinesi e filippini) e latinoamericani (peruviani). L'ultima ondata ha riguardato l'Europa orientale: prima gli albanesi, poi romeni, ucraini, moldavi e altri (Davico, Pastore, Ronca, 1998; Ricucci, 2005).

Secondo l'ISTAT, al 31 dicembre 2015 erano 221.961 gli stranieri residenti nell'area metropolitana di Torino, pari al 9,7% dell'intera popolazione (www.demostat.it). Come mostra la seguente figura, se consideriamo gli ultimi 10 anni, osserviamo una crescita delle presenze, sebbene ci sia stata una diminuzione dei residenti stranieri tra il 2010 e il 2011, come peraltro è avvenuto a livello nazionale nello stesso periodo.

**Fig. 1 – Residenti stranieri, Città Metropolitana di Torino (2006-2015, dati al 31 Dicembre).**



Fonte: www.demostat.it.

#### 4.1.2. Presenze straniere

L'area metropolitana di Torino è di 6.827 kmq, ha 2.282.197 residenti (al 1 gennaio 2016) e comprende 315 Comuni di cui solo 32 hanno oltre 10.000 residenti (ISTAT).

Al 1 ° gennaio 2016, i residenti stranieri erano 221.961, cioè il 9,7% dell'intera popolazione. Come illustrato in precedenza, nel 2010 il numero di residenti stranieri ha smesso di crescere e, da allora, in alcuni anni è anche diminuito. Tale diminuzione è conseguenza della crisi economica che ha avuto inizio nel 2008 e ha colpito in maniera particolarmente severa la Regione Piemonte, generando effetti negativi sulla situazione lavorativa dei migranti, soprattutto a partire dal 2011.

Allo stesso tempo, una parte crescente di residenti immigrati si sta radicando nella società locale. Ad esempio, nel 2015 le domande per ottenere la cittadinanza italiana sono state 3.869, più del doppio rispetto al 2012. Al 1 ° gennaio 2016, 40.034 cittadini stranieri erano titolari di un permesso di soggiorno CE di lungo periodo (Questura di Torino 2016).

La grande maggioranza (62%) dei residenti stranieri che vive nell'area metropolitana è concentrata nel comune di Torino. Più di metà del resto della popolazione straniera vive in altri 7 comuni (Ivrea, Pinerolo, Susa, Settimo Torinese, Chivasso, Cirie, Carmagnola). Nonostante la concentrazione più elevata in alcuni comuni, gli stranieri sono presenti in tutta l'area metropolitana: solo in 5 comuni su 315 non si registrano residenti stranieri (Città Metropolitana di Torino - Servizio Politiche Sociali e di Parità 2016).

Infine, anche se i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale sono una piccola parte della popolazione straniera, va sottolineato che i numeri sono in rapida crescita. Nel 2015 le domande di asilo nell'area metropolitana di Torino sono state 2.945, con un aumento del 150% rispetto al 2014 (Questura di Torino 2016). La loro presenza riguarda l'intera area metropolitana, compresi i piccoli comuni, in linea con il modello di accoglienza "diffusa" sancito dal Memorandum d'intesa tra il Governo, le Regioni e le Autorità locali (10 luglio 2014)<sup>3</sup>. Al 1 ° gennaio 2016, sono presenti 2.436 rifugiati nell'area metropolitana, distribuiti su tutto il territorio, in 144 centri di accoglienza piuttosto piccoli - tutti con meno di 50 posti ciascuno, ad eccezione di 3 centri più grandi (Prefettura di Torino, 2016).

## 4.2. Popolazione immigrata

### 4.2.1. Canali di ingresso e status giuridico-legale

Lo "Sportello Unico per l'Immigrazione" istituito presso la Prefettura di Torino - competente per le questioni relative all'ingresso e all'assunzione di cittadini extracomunitari per motivi di lavoro o ricongiungimento familiare - nel 2015<sup>4</sup> ha concesso 366 visti d'ingresso e autorizzazioni per la conversione di un precedente permesso di soggiorno in un visto per motivi di lavoro, e 3.179 autorizzazioni per i ricongiungimenti familiari. Questa cifra è cresciuta del 13% rispetto al 2014. Se osserviamo le richieste fatte allo Sportello Unico durante l'anno 2015, la situazione è la seguente (rispetto al 2014):

---

<sup>3</sup> Circolare Ministero dell'Interno – Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione – Prot. 0006552 del 24/07/2014.

<sup>4</sup> Fonte dei dati: Prefettura di Torino – Ufficio Territoriale di Governo (2016).

- le domande di conversione da permesso di studio a permesso per lavoro autonomo o dipendente, e di conversione da lavoro stagionale a lavoro dipendente sono 340, con un incremento del 39%;
- le domande per i lavoratori altamente qualificati, per la ricerca scientifica e per altri ingressi speciali sono 419, con un incremento del 57%;
- le domande relative ai permessi di lavoro stagionali ammontano a 93, con un incremento del 25%.

Per quanto riguarda il ricongiungimento familiare, le domande sono 4.948. La cifra è quasi identica a quella del 2014. La stabilità del dato è il risultato di due tendenze opposte: l'aumento del numero di domande presentate dai cittadini che beneficiano di una protezione internazionale e la diminuzione del numero di domande provenienti da cittadini che hanno una permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Questo risultato è una conseguenza diretta, da una parte, della scelta di non adottare (a livello nazionale) decreti che consentano l'ingresso per motivi di lavoro e, dall'altra, del recente aumento dei flussi di richiedenti asilo. Per quanto riguarda la protezione internazionale, alla fine del 2015<sup>5</sup>, l'area metropolitana di Torino ospitava 2.436 rifugiati in 144 strutture (distribuite in 65 comuni, oltre a Torino): 2.235 uomini e 201 donne. Le nazionalità più rappresentate sono quella Nigeriana, sia per gli uomini che per le donne, seguiti da Maliani, Gambiani, Senegalesi e Pakistani, i cui membri sono per lo più uomini. Per quanto riguarda la distribuzione per età, i richiedenti asilo ospitati nei "Centri di Accoglienza Straordinaria" (CAS, la prima sistemazione per i richiedenti) sono per lo più giovani: 1.868 uomini tra i 18 ei 30 anni su un totale di 2.235, pari all'83,6%; 143 donne tra i 18 ei 30 anni su un totale di 201, vale a dire il 71,1%.

#### 4.2.2. Principali paesi di provenienza

Oggi l'immigrazione dai Paesi dell'Est è la più dinamica. La tabella 5 propone un prospetto delle principali nazionalità presenti nell'area metropolitana di Torino, confrontando il 2006 e il 2015 (tenendo conto delle prime dieci nazionalità, sia di paesi UE sia di paesi non-UE). Come è evidente, il numero dei comunitari è aumentato notevolmente dal 2007, quando la Romania è entrata nella UE e i romeni hanno trasformato il loro status da cittadini di paesi terzi a cittadini UE. Negli anni successivi, il loro numero e quello degli immigrati di paesi terzi ha continuato ad aumentare, anche se recentemente si è registrata una lieve diminuzione in entrambe le popolazioni.

**Tab. 5 – Principali nazionalità dei residenti stranieri nella Città Metropolitana di Torino (comparazione 2006-2015, dati a 31 Dicembre).**

Paese di origine	N. di stranieri	% residenti stranieri	N. di stranieri	% residenti stranieri
	2006		2015	

<sup>5</sup> Fonte dei dati: Prefettura di Torino – Ufficio Territoriale di Governo (2016).

Romania	44.158	34,09%	102.077	45,99%
Marocco	22.511	17,38%	27.002	12,17%
Albania	9.165	7,08%	10.788	4,86%
Perù	7.044	5,44%	10.169	4,58%
RPC	5.483	4,23%	10.146	4,57%
Moldavia	3.417	2,64%	7.300	3,29%
Nigeria	2.595	2,00%	5.425	2,44%
Egitto	2.913	2,25%	5.301	2,39%
Filippine	2.562	1,98%	4.146	1,87%
Brasile	2.297	1,77%	2.711	1,22%

Fonte: [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it).

#### 4.2.3. Distribuzione di genere

Per quanto riguarda la composizione di genere, il fenomeno dei ricongiungimenti familiari ha equilibrato il rapporto di genere nel tempo e oggi le donne sono più numerose degli uomini (118.717 donne rispetto a 103.244 residenti stranieri maschi al 31 dicembre 2015) come dimostrato dall'andamento degli ultimi dieci anni evidenziato nella tabella seguente. Tuttavia, esistono differenze tra le nazionalità, con alcune comunità etniche fortemente caratterizzate in termini di genere: tra i romeni (45.544 uomini; 56.533 donne), peruviani (4.149 uomini; 6.020 donne), filippini (1.836 uomini; 2.310 donne) e moldavi (2.696 uomini; 4.604 donne) le donne costituiscono la maggioranza, mentre i senegalesi (1.553 uomini; 548 donne), gli egiziani (3.422 uomini; 1.959 donne) e gli immigrati tunisini (1.077 uomini; 712 donne) sono principalmente uomini ([www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it)).

**Tab. 6 – Distribuzione di genere tra i cittadini stranieri della Città Metropolitana di Torino (Serie temporale, 2006-2015, dai al 31 Dicembre)**

Anno	Uomini	Donne	Totale
2007	63.564	65.969	129.533
2008	80.134	84.458	164.592
2009	89.964	95.109	185.073
2010	95.360	102.889	198.249
2011	98.544	108.944	207.488
2012	84.036	99.035	183.071

2013	89.951	105.855	195.806
2014	103.582	118.837	222.419
2015	103.341	119.403	222.744
2016	103.244	118.717	221.961

Fonte: [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it).

#### 4.2.4. Struttura per età

Per quanto riguarda la struttura per età della popolazione immigrata - secondo i dati del 31 dicembre 2015 - nell'area metropolitana esiste una preponderanza della fascia compresa tra i 25 ei 44 anni con 82.252 persone (il 37,06% del totale dei residenti stranieri). Il 32,32% della popolazione residente immigrata è di età compresa tra i 45 ei 74 anni (71.741 residenti). Meno significativa è la presenza del gruppo d'età tra i 10 ei 24 anni (33.992 stranieri, pari a una percentuale di 15,31). Inoltre, la quota di giovani stranieri di età compresa tra 0 e 9 anni è del 14,44% (32.042), notevolmente superiore a quella della popolazione più anziana - più di 75 anni - che rappresenta lo 0,87% della popolazione totale con 1.934 residenti stranieri ([www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it)). Se confrontiamo la situazione con quella di dieci anni fa (2006, vedi tabella 7), possiamo osservare che le modifiche più importanti riguardano gli strati intermedi della struttura demografica: a causa del processo di invecchiamento della popolazione residente straniera la distribuzione tra i gruppi 25-44 (37,06% nel 2015; 53,78 nel 2006) e 45-74 (32,32% nel 2015; 15,28% nel 2006) è ora molto più omogenea.

**Tab. 7 – Struttura per età dei cittadini stranieri della Città Metropolitana di Torino (comparazione 2006-2015, dati al 31 Dicembre).**

Classe d'età	N. di stranieri	% residenti stranieri	N. di stranieri	% residenti stranieri
	2006		2015	
Classe 0-9	18.389	14,20%	32.042	14,44%
Classe 10-24	21.054	16,25%	33.992	15,31%
Classe 25-44	69.659	53,78%	82.252	37,06%
Classe 45-74	19.796	15,28%	71.741	32,32%
Classe 75+	635	0,49%	1.934	0,87%

Fonte: [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it).

La struttura per età è simile per i residenti stranieri nel solo comune di Torino. Anche qui è sempre la classe 25-44 a risultare nettamente prevalente (45,38%), mentre il gruppo tra i 45 ei 74 anni rappresenta il 23,86%. Rispetto ai dati aggregati riferiti all'area metropolitana, la struttura per età sembra essere la stessa anche se un po' più concentrata nella classe 25-44. Inoltre, nel comune di Torino si osserva un peso leggermente inferiore della componente dei giovani (13,21% per il range 0-9, 15,22% per il range 10-24) e una presenza irrilevante degli anziani (0,86% di stranieri di età superiore ai 75 anni) (www.demo.istat.it.).

#### 4.2.5. Titoli di studio

Negli ultimi due decenni la continua crescita del numero di giovani immigrati ha determinato profonde modifiche nella presenza di studenti stranieri all'interno del sistema educativo. Gli studenti stranieri nell'area metropolitana sono 30.058 nel 2015-2016<sup>6</sup> (11,92% della popolazione scolastica); il 40,9% è rumeno, 15,8% marocchino, 6,5% albanese, 5,1% peruviano, 4,7% cinese. Osservando l'evoluzione degli ultimi 5 anni nella Tabella 8, si può notare che l'aumento della popolazione scolastica è determinato in misura minima dagli studenti italiani e, in modo più significativo, dagli studenti stranieri nati in Italia, mentre si registra una chiara e costante diminuzione degli studenti stranieri nati all'estero.

**Tab. 8 – Studenti stranieri nella Città Metropolitana di Torino (Serie temporale, 2011/12-2015/16)**

Studenti	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Totale	247.716	247.896	249.681	250.781	252.131
Italiani	219.956	219.316	220.541	221.217	222.073
Stranieri nati all'estero	18.045	17.157	16.091	14.698	13.479
Stranieri nati in Italia	9.715	11.423	13.046	14.866	16.579
Percentuale di stranieri	11.21%	11.53%	11.67%	11.79%	11.92%

Fonte: Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri 2016.

Come evidenzia la Tabella 9 (tenendo anche conto della situazione a livello di scuola materna), sebbene la maggioranza degli alunni stranieri sia iscritta alla scuola primaria, la loro presenza è altrettanto rilevante e crescente nella scuola secondaria superiore, inclusi i licei di orientamento generalista, le scuole tecniche e i corsi (di 3 anni) di formazione professionale offerti dalle scuole locali e organizzate a livello regionale (vedi anche Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte 2016).

<sup>6</sup> Fonte dei dati: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte (2016).

**Tab. 9 – Studenti stranieri per genere e livello di scuola a cui sono iscritti nella Città Metropolitana di Torino (2014/15)**

Scuola materna			Scuola primaria			Scuola secondaria di primo grado			Scuola secondaria di secondo grado		
M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot
4.270	3.845	8.115	6.818	6.116	12.934	3.787	3.297	7.084	4.288	4.450	8.738

Fonte: Elaborazioni dell'Istituto di Ricerche Economico e Sociali per il Piemonte (IRES).

#### 4.2.6. Settori di attività lavorativa

Nel 2015<sup>7</sup> il numero totale di lavoratori stranieri assunti nell'area metropolitana è stato di 68.740 (34.239 non UE e 34.501 UE) e rappresenta il 18% del totale delle assunzioni<sup>8</sup> del 2015 (380.000). Gli stranieri hanno sempre mostrato una quota elevata delle assunzioni totali rispetto alla loro incidenza sulla popolazione totale. Ciò è generalmente dovuto al fatto che una parte rilevante di lavoratori stranieri ha contratti a breve termine e viene quindi assunto più volte durante l'anno.

I dati della serie temporale in Tabella 10 (dal 2008, l'inizio della crisi economica, fino al 2015) evidenziano un andamento altalenante: la forte diminuzione del reclutamento registrata nel 2009 è stata seguita da una tendenza inversa con un aumento del 10% nel 2011, dopodiché c'è stata un'altra frenata e poi un nuovo incremento del 6,6% nel 2015. Questo secondo aumento, in particolare, sembra essere il risultato di incentivi economici temporanei introdotti nel 2015 per i datori di lavoro che assumono contratti a tempo indeterminato.

**Tab. 10 – Assunzioni di lavoratori stranieri nel territorio della Città Metropolitana di Torino (Serie temporale, 2008-2015)**

Anno	Assunzioni	Non EU	EU
2008	79.540	37.259	42.281
2009	67.159	34.823	32.336
2010	69.801	34.601	35.200
2011	76.842	38.047	38.795
2012	71.519	35.195	36.324

<sup>7</sup> Fonte dei dati: Città Metropolitana di Torino – Servizio Coordinamento Centri per l'Impiego, Servizio Politiche per il Lavoro (2016).

<sup>8</sup> Si tenga conto che le assunzioni sono più numerose delle persone assunte perché una persona può essere assunta più volte nel corso dello stesso anno.

2013	67.214	33.810	33.404
2014	64.455	32.260	32.195
2015	68.740	34.239	34.501

Fonte: Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri 2016.

La stessa ragione sembra spiegare l'aumento dei posti di lavoro permanenti, compresi i cosiddetti lavori con 'contratti a tutele crescenti' stabiliti dalla riforma del mercato del lavoro (legge n. 183/2014, conosciuta come Job Act). La metà dei reclutamenti di lavoratori stranieri (46,3%) nel 2015 riguarda i romeni, seguiti dai marocchini, seppur con un certo distacco (11,4%). Quasi due terzi dei reclutamenti totali di lavoratori stranieri (62%) nell'area metropolitana si sono verificati nel comune di Torino.

Le persone registrate per la prima volta come disoccupate nel 2015 sono state 57.477, di cui 15.030 con cittadinanza straniera (26,2%). Come mostrato dalla tabella seguente, dal 2008 al 2015, il numero è aumentato di quasi il 30% per gli italiani e di quasi il 40% per gli stranieri.

**Tab. 11 – Nuove registrazioni di lavoratori disoccupati per anno e cittadinanza (2008-2015)**

Cittadinanza	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Italiani	32.867	44.234	36.894	37.186	44.793	47.376	45.561	42.447
Stranieri	10.776	14.925	13.324	13.706	15.915	15.068	14.726	15.030

Fonte: Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri 2016.

I romeni sono la prima nazionalità con 6.805 disoccupati, seguiti dai marocchini (1.766). A sorpresa, i tunisini, con 1.358 disoccupati registrati, mostrano un'incidenza molto elevata rispetto a quella sulla popolazione straniera residente.

L'inserimento dei migranti nel mercato del lavoro non è egualmente distribuito nei vari settori economici. La distribuzione dei 30.378 dipendenti regolarmente impiegati nell'area metropolitana di Torino è la seguente: il 2,8% nell'agricoltura (quasi nove su dieci con contratti a breve termine), il 13,6% nell'industria, il 25,6% nel settore edilizio, il 5,7% nel settore del commercio e del 51% nei servizi (servizi di pulizia di imprese, alberghi e ristoranti, operatori sanitari istituzionali privati per anziani e disabili, servizi personali e domestici, compresi la pulizia domestica e la custodia dei bambini). Si registrano anche numeri crescenti di lavoratori autonomi (Prefettura-UTG del Governo e Città di Torino, 2012).

## 5. Il contesto della Città Metropolitana

### 5.1. Le politiche migratorie locali



Questo report è focalizzato sulle politiche e sulle misure adottate dalla Città Metropolitana di Torino (CMT), istituzione che è stata recentemente costituita in luogo dell'ex Provincia di Torino, secondo Legge Nazionale n. 56/2014 e la Legge Regionale n. 23/2015 (cfr. par. 3.3). Pertanto, questo report riguarda un periodo di transizione istituzionale in cui la redistribuzione delle funzioni e delle competenze tra i diversi livelli istituzionali deve ancora essere completata (cfr. par. 5.2), per questa ragione alcune attività risultano in stand-by nel momento in cui scriviamo. Per dare un quadro completo delle politiche di integrazione degli immigrati a livello metropolitano e delle trasformazioni in corso, ricostruiremo brevemente il recente passato e prenderemo in considerazione anche quei settori di policy la cui competenza sta passando dal livello metropolitano a quello regionale.

Come spiegato nel par. 5.2, le Province non sono mai stati degli attori istituzionali cruciali per quanto riguarda le competenze loro riconosciute e, dopo la riforma della legge n. 56/2014, lo sono ancora meno.

Tuttavia, la Provincia di Torino ha svolto un ruolo importante nelle politiche di integrazione degli immigrati nel primo decennio degli anni Duemila. Questo è stato il risultato non di quanto disposto dalle leggi nazionali, ma di due altri fattori: 1) la decisione della Regione Piemonte, dal 2001 al 2011, di redistribuire i fondi per l'integrazione degli immigrati attraverso le Province; 2) le funzioni significative della Provincia in settori di policy fondamentali per l'integrazione degli immigrati come l'occupazione e la formazione professionale.

Per quanto riguarda il primo punto, in accordo con la legislazione nazionale sull'immigrazione (legge n. 40/1998), dal 2001 al 2009 la Regione Piemonte ha impostato la pianificazione delle politiche di integrazione attraverso i Piani Regionali Integrati dell'Immigrazione<sup>9</sup> (con durata di tre anni) e ha scelto di allocare le risorse economiche a sostegno dell'integrazione - in parte provenienti dallo Stato centrale<sup>10</sup> - soprattutto attraverso le Province (circa 2,5 milioni di euro all'anno, di cui 1 milione di euro destinato alla Provincia di Torino). A loro volta, le Province sono state chiamate a redigere i propri piani di integrazione e a selezionare i progetti da finanziare. L'idea sottesa a questa scelta era che le Province fossero maggiormente capaci di identificare i bisogni e le esigenze a livello locale. Nel caso di Torino, questo ruolo della Provincia è stato formalmente riconosciuto nell'accordo firmato dalla Provincia di Torino e dalla Regione Piemonte nel 2008<sup>11</sup>. Per la

---

<sup>9</sup> Questi Piani Regionali sono stati previsti dalla L. 40/1998. Tuttavia, dopo alcuni cambiamenti cruciali (cioè la riforma costituzionale approvata nel 2001 che ha aumentato l'autonomia delle Regioni italiane nelle politiche sociali e la decisione di far confluire il Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie nel Fondo Nazionale per le Politiche Sociali nel 2003), la decisione di adottare o meno piani specifici per l'integrazione dei migranti e destinarvi risorse economiche è stata adottata dalle singole Regioni autonomamente. La Regione Piemonte ha scelto di continuare ad adottare piani specifici e destinare risorse all'integrazione dei migranti fino al 2010, anno in cui la Lega Nord ha vinto le elezioni regionali (Campomori e Caponio 2012).

<sup>10</sup> La quota dello Stato centrale è stata di circa l'80% dal 2001 al 2004 ed è poi diminuita progressivamente - per esempio nel 2009 è scesa al 17% (Allasino e Sisti 2011). La ragione di tale diminuzione è da ricercare nel fatto che l'obbligo di cofinanziare con il Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie l'80% dei fondi regionali è venuto automaticamente meno dopo le modifiche esposte nella nota 9.

<sup>11</sup> Il "Protocollo d'Intesa per l'attuazione del Piano Regionale Integrato dell'Immigrazione - Triennio 2007 - 2009" (Delibera della Giunta Regionale n. 20-9571, 9 settembre 2008) identifica i compiti e le funzioni delle Province nel campo della migrazione. Queste funzioni erano il risultato delle scelte della

Provincia di Torino, il Fondo Regionale per l'Immigrazione è stato gestito dal Servizio Politiche Sociali e è stato ripartito su tre linee: 1) un importo fisso per i Comuni calcolato sulla base della dimensione della popolazione immigrata; 2) bandi per progetti rivolti a organizzazioni pubbliche e non profit (con il requisito, dal 2007, di avere come leader di progetto dei soggetti senza scopo di lucro); 3) progetti decisi dalla Provincia stessa su priorità o problemi particolarmente rilevanti (Progetti di area vasta).

Dal 2010, quando la Lega Nord, nota per le sue posizioni anti-immigrati, ha vinto le elezioni regionali, il Piano Regionale non è stato più redatto<sup>12</sup> e il Fondo Regionale per l'Immigrazione è stato azzerato. Nonostante il centro sinistra abbia prevalso nelle elezioni regionali del maggio 2014, la situazione è rimasta immutata, per cui gli ultimi bandi risalgono al 2011.

Oltre ai finanziamenti specifici destinati all'integrazione degli immigrati, anche le risorse generali si sono fortemente ridotte con la trasformazione della Provincia in Città Metropolitana. Di conseguenza, le politiche realizzate dalla CMT, non solo nel settore dell'immigrazione, sono sempre più basate su progetti finanziati attraverso bandi europei, nazionali e regionali, come sottolineano i documenti ufficiali: "Il ricorso all'uso di risorse pubbliche è oggi una strada non più perseguibile, data l'evidente contrazione di tali disponibilità. L'intervento pubblico potrà al massimo essere utilizzato come input e sollecitazione per l'avvio di progetti che dovranno sostenersi autonomamente. In questa direzione per l'attuazione di iniziative, programmi e infrastrutture materiali ed immateriali, la Città Metropolitana può qualificarsi come attuatore di interventi e beneficiaria di fondi comunitari, nazionali e regionali importanti non solo per la loro dimensione economica ma anche per la possibilità ad essi intrinseca di innescare processi innovativi"<sup>13</sup>.

Come sottolineato da alcuni testimoni privilegiati, questa situazione è critica non solo per la mancanza di risorse, ma anche perché ostacola la pianificazione di politiche autonome e di lungo termine da parte della CMT: le misure sono finanziate su una prospettiva di 1-2 anni e la definizione di priorità, obiettivi e linee d'azione dipende in gran parte dalle istituzioni che erogano i finanziamenti.

Queste dinamiche appaiono ancora più rilevanti nel settore dell'integrazione degli immigrati, poichè questo risulta meno istituzionalizzato di altri. Come abbiamo già detto, il ruolo della Provincia di Torino prima e della Città Metropolitana poi nel campo dell'integrazione non è mai stato definito per legge: è il risultato delle strategie di finanziamento adottate dai livelli superiori di governo e delle competenze detenute in ambiti fondamentali per l'integrazione, come l'occupazione e la formazione professionale. Per tale ragione, i cambiamenti nelle strategie di finanziamento e la riorganizzazione istituzionale descritti sopra hanno avuto un

---

Regione Piemonte riguardanti la gestione del Fondo Nazionale per le Politiche Migranti (istituito dalla Legge 40/1998) e non erano previste dalla legge regionale sull'immigrazione adottata nel 1989 (Legge regionale 64/1989).

<sup>12</sup> L'ultimo è stato il Piano Triennale 2007-2009 (Delibera del Consiglio Regionale n. 207-33457, 2008).

<sup>13</sup> Proposta del Consiglio Metropolitan N. 77/2015, 'Linee di indirizzo per la formazione del piano strategico metropolitano 2016-2019 ai sensi dell'articolo 7 dello statuto della Città Metropolitana di Torino – approvazione', n. protocollo: 28392/2015, Attachment A, Section 'Agenda strategica di azioni: selettività e risorse', p. 4.

impatto rilevante sulle politiche di integrazione della CMT, come meglio spiegheremo nel par. 6.

I servizi della CMT che hanno maggiore rilevanza per l'integrazione e che hanno tradizionalmente sviluppato misure in questo ambito, al di là degli obblighi formali, sono i seguenti:

**- Istruzione e Formazione professionale**

**- Lavoro**

**- Pari opportunità e Politiche sociali.**

Al contrario, non sono state realizzate azioni rilevanti rispetto al bisogno abitativo e alla salute in quanto la CMT non ha competenze significative in questi settori.

Come vedremo nei prossimi paragrafi e in particolare nel par. 6, le politiche sviluppate dalla CMT nel campo dell'integrazione degli immigrati sono numerose e vanno ben oltre quanto previsto dagli obblighi istituzionali. Tuttavia, le risorse ridotte e il trasferimento di alcuni servizi e attività ai livelli istituzionali superiori stanno restringendo drasticamente la gamma di interventi realizzati direttamente dalla CMT. Qui ci limiteremo ad elencare i temi attorno ai quali sono state sviluppate le azioni principali degli ultimi anni:

- mediazione culturale;
- formazione professionale per funzionari e dipendenti pubblici attivi nel campo della migrazione, dell'asilo e della certificazione linguistica;
- corsi di lingua italiana per cittadini stranieri;
- valutazione delle competenze informali degli immigrati (cioè non attestate da certificati formali) con l'obiettivo di limitare i casi di "skill waste" e sostenere il loro inserimento nel mercato del lavoro;
- sostegno all'inserimento nel settore domestico e di cura dove la presenza di lavoratori stranieri è particolarmente elevate;
- iniziative anti-discriminazione.

L'approccio della CMT nei confronti delle politiche di integrazione non è esplicitato nè formulato in documenti ufficiali per le ragioni spiegate in precedenza. Tuttavia, i funzionari della CMT concordano nel descrivere tale approccio in base alle seguenti caratteristiche:

- a. La visione della migrazione come fenomeno strutturale che richiede soluzioni istituzionali altrettanto strutturali;
- b. La promozione di un "approccio integrato", ossia basato sull'integrazione delle azioni dei diversi uffici, al fine di sviluppare percorsi di inclusione coerenti e lineari;
- c. L'idea che la CMT sia una sorta di agente di sviluppo locale, anche nel campo dell'integrazione, orientato a promuovere il coordinamento e le sinergie tra gli attori locali, sia pubblici che privati.

#### 5.1.1. Approccio generalista nella pianificazione locale

L'Unione Europea ha progressivamente promosso l'armonizzazione degli interventi per l'integrazione secondo quanto stabilito dai Principi Fondamentali Comuni per l'Integrazione

(2004) e dall'Agenda Comune Europea sull'Integrazione (COM 2005, 389). Il secondo Manuale Europeo sull'Integrazione ha sviluppato questo approccio in modo più concreto individuando tre principi: 1) la prospettiva dei gruppi migranti dovrebbe essere incorporata in tutte le politiche a ogni livello di governo; 2) le organizzazioni incaricate di rispondere alle esigenze generali della società o delle comunità dovrebbero garantire un accesso equo ai servizi da parte di una popolazione sempre più differenziata; 3) le agenzie governative dovrebbero imparare a bilanciare gli approcci generalisti con misure mirate laddove emergono bisogni più specifici degli immigrati (Niessen e Schibel 2007). Tuttavia, lo sviluppo di un approccio generalista è avvenuto in un contesto di crisi economica in cui la promozione di questa prospettiva è stato spesso un alibi per apportare tagli alle politiche di integrazione rivolte ai migranti anziché favorire l'integrazione a livello locale (Ponzo et al., 2013).

Sulla base dei documenti amministrativi e delle dichiarazioni ufficiali, possiamo affermare che l'approccio della CMT mira a favorire un approccio generalista ispirato ai tre principi sopra menzionati. Tuttavia, la mancanza di risorse, come illustrato sopra, ha sicuramente prodotto una riduzione rilevante delle misure specifiche per gli immigrati negli ultimi anni, indipendentemente dai tentativi di adottare una prospettiva generalista, che sta ora ostacolando lo sviluppo delle misure necessarie per i rifugiati, come verrà spiegato più avanti.

Il passaggio da un approccio tarato sui bisogni specifici degli immigrati a un approccio generalista è stato inizialmente formulato dalla Provincia di Torino (ora CMT) nel 2005-2007, prima della crisi economica: i servizi più impegnati sul fronte dell'integrazione capirono che le esigenze degli immigrati non erano così diverse da quelle dei residenti italiani, con poche eccezioni. Di conseguenza, la grande maggioranza degli immigrati è stata indirizzata ai servizi generali. Questa scelta è stata rafforzata dalla crisi economica iniziata nel 2008: la riduzione delle risorse ha spinto i servizi pubblici a concentrare le misure "speciali" sulle categorie di persone effettivamente vulnerabili (disabili, persone a basso reddito, ecc.) e ad abbandonare gli interventi specifici per target ampi di popolazione come quelli definiti in base alla nazionalità. Di conseguenza, ad oggi le misure specifiche per i migranti sono generalmente previste solo per gli stranieri con particolari vulnerabilità (ad esempio scarsa conoscenza della lingua, persone a basso reddito, ecc.). Solo nell'ambito del Servizio di Istruzione e Formazione professionale gli stranieri sono ancora considerati una categoria vulnerabile e vengono previsti corsi specifici.

L'adozione di un approccio generalista si è accompagnata a un'attenzione particolare per gli ostacoli che i migranti possono trovarsi ad affrontare nell'accesso ai servizi generali, in linea con i principi illustrati in precedenza; pertanto, la mediazione interculturale e i corsi di lingua vengono forniti quando necessari a prevenire l'esclusione o altre forme di penalizzazione.

Detto questo, l'approccio generalista è messo alla prova dalla struttura dei finanziamenti e dai recenti sviluppi della migrazione. Rispetto al primo punto, i vincoli fissati dal Fondo Europeo per l'Integrazione (FEI), ora Fondo FAMl (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione), ne limitano l'utilizzo a misure destinate esclusivamente a cittadini di paesi terzi, escludono i cittadini stranieri dell'UE, come per esempio i rumeni, che rappresentano una parte rilevante della popolazione straniera residente. Per quanto riguarda le recenti dinamiche migratorie, in base a quanto sostenuto da alcuni testimoni privilegiati, l'approccio generalista non sembra funzionare per i rifugiati appena arrivati, i quali mostrano particolari vulnerabilità (per esempio disagio mentale, mancanza di reti sociali di supporto, status legale incerto durante la lunga attesa della decisione finale rispetto alla domanda di asilo, eventualità che le

domande possano essere respinte con conseguente passaggio a uno status irregolare o essere accettate solo parzialmente concedendo permessi temporanei, ecc.). Per tali ragioni, l'accesso dei rifugiati ai servizi generali è spesso difficile e complicato da gestire per i servizi che non sono attrezzati per affrontare una popolazione così vulnerabile e i nodi giuridico-legali connessi all'asilo. Come alcuni funzionari hanno affermato, l'arrivo di flussi consistenti di rifugiati sembra infatti aver riportato indietro le politiche di integrazione: le misure specifiche, che sono state considerate obsolete per una popolazione immigrata stabilizzata sul territorio, sono diventate nuovamente una priorità, richiedendo alcune modifiche nel funzionamento e nell'approccio dei servizi. Questi cambiamenti sono tuttavia difficili da realizzare a causa dell'attuale mancanza di risorse rispetto al passato.

### 5.1.2. Buone pratiche

In questo paragrafo illustreremo quattro iniziative indicate dagli stakeholders locali come buone pratiche. Le prime due riguardano l'intera area metropolitana: la prima, Media.To, mira a promuovere l'aggiornamento professionale e lo sviluppo di una "comunità di pratiche" nel campo della migrazione e dell'asilo; la seconda, A.F.R.I.PRO, è incentrata sul settore domestico e di cura in cui è occupato un gran numero di lavoratori migranti. Le ultime due pratiche riguardano la ricezione e l'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati nelle zone montane. Quest'ultima, come spiegato sopra, sta acquisendo una crescente rilevanza a seguito della redistribuzione dei migranti forzati diffusa sul territorio.

#### **Media.To**

Media.To è un progetto avviato nel 2011 da IRES Piemonte, l'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali per il Piemonte, con il sostegno economico della fondazione Compagnia di San Paolo. I partner IRES sono ASGI (Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione), AMMI (Associazione Multi-etnica dei Mediatori Interculturali) e CCM (Comitato di Collaborazione Medica). Il progetto è focalizzato sui temi della migrazione e dell'asilo ed è rivolto a un'ampia gamma di profili professionali (insegnanti, medici, operatori sociali e professionisti che lavorano in centri di accoglienza per rifugiati o Centri per l'Impiego, ecc.), con particolare attenzione ai mediatori interculturali per cui mancano iniziative di aggiornamento professionale, previste invece per altre categorie. Media.To è rivolto all'area metropolitana di Torino, ma alcune attività sono state recentemente estese all'area di Alessandria. In particolare, comprende le seguenti attività:

- formazione giuridica, antropologica e sociale rivolta agli operatori sociali e ai mediatori interculturali;
- divulgazione e condivisione di informazioni attraverso il portale [www.piemonteimmigrazione.it/mediato](http://www.piemonteimmigrazione.it/mediato) che include uno specifico forum per lo scambio di informazioni e buone pratiche tra pari e coinvolge più di 800 collaboratori e mediatori nell'area metropolitana di Torino; il Forum offre anche la possibilità di porre domande specifiche a esperti appartenenti alle diverse istituzioni e associazioni che aderiscono alla rete di Media.To (Prefettura, Comune di Torino, Città Metropolitana di Torino, Associazione degli Studi Giuridici sull'Immigrazione, Unità

Sanitaria Locale, Centri per l'Impiego, Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale, Agenzia per le Entrate) e di ricevere una risposta entro 48 ore;

- incubatore di progetti in partenariato al fine di rafforzare la rete locale su migrazione e asilo e attirare risorse per ampliare le iniziative locali in questi ambiti.

Infine, Media.To contribuisce allo sviluppo e alla gestione del portale on line della Prefettura di Torino <http://www.nuovicittadini-prefto.it> (progetto "Lo Stato per i Nuovi Cittadini", Fondo Europeo per l'Integrazione 2011), che fornisce ai cittadini informazioni pratiche (multilingue, scritte e audio) e gestisce gli appuntamenti con gli uffici della Prefettura. Questo portale è stato recentemente identificato dal Ministero dell'Interno come modello per i portali delle prefetture italiane in materia di migrazione e asilo.

Madia.To viene considerato una buona pratica da parte degli stakeholders locali in quanto promuove in modo diffuso un aggiornamento professionale di alta qualità ed economicamente sostenibile sull'immigrazione e l'asilo grazie ad attività di networking, scambio di esperienze e condivisione delle informazioni.

### **A.F.R.I.PRO (Assistenza Familiare Reti Integrate Provincia) and A.F.R.I.TO (Assistenza Familiare Reti Integrate Torino)**

Il progetto è stato avviato a metà degli anni 2000 dal Servizio Lavoro della Provincia di Torino grazie al Fondo Sociale Europeo (poi integrato con fondi del governo centrale e della Regione Piemonte). È rivolto a lavoratori domestici e assistenti familiari, in gran parte stranieri, e alle famiglie che li impiegano. Gli obiettivi principali sono:

- qualificazione dei lavoratori domestici e degli assistenti familiari, inclusione nel mercato del lavoro e lotta contro l'impiego irregolare;
- connessione e integrazione dei servizi pubblici e non profit relativi al lavoro domestico e alla cura nell'area metropolitana di Torino;
- miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e dei rapporti tra lavoratori e famiglie.

Il servizio riguarda tutta la popolazione ed è gratuito. Nel 2015, circa 3.000 lavoratori (di cui il 90% di stranieri) sono passati attraverso il servizio e quasi 600 sono stati indirizzati a famiglie in cerca di assistenza domestica e di cura.

Nello specifico, i lavoratori possono godere dei seguenti servizi: mappatura delle competenze che include conoscenza della lingua, competenze formali e non (vale a dire quelle acquisite attraverso attività volontarie o attività non certificabili); valutazione dell'occupabilità; orientamento verso opportunità di formazione; consulenza sui contratti di lavoro e sostegno nelle procedure burocratiche; inserimento dei profili professionali nel data set on-line SILP (Sistema Informativo Lavoro Piemonte); incontro tra domanda e offerta e sostegno nei rapporti con le famiglie.

Le famiglie possono usufruire dei seguenti servizi: consulenza sui contratti di lavoro e supporto nelle procedure burocratiche; incontro tra domanda e offerta e sostegno nei rapporti con i lavoratori. Inoltre, nel 2013, il progetto prevedeva incentivi economici (da 700 a 1.300 euro) alle famiglie che firmavano contratti di lavoro regolari per combattere il lavoro nero.

I suddetti servizi sono sempre stati forniti attraverso uffici diffusi nell'area metropolitana. Inizialmente, sono stati gestiti da organizzazioni non profit, dal momento che in Italia il settore non profit ha sempre svolto un ruolo fondamentale di intermediazione nel settore domestico e di cura. Grazie al trasferimento delle competenze dalle organizzazioni non profit ai Centri per l'Impiego della CMT, ora A.F.R.I.PRO/TO è gestito da questi ultimi. Il risultato è che A.F.R.I.PRO/TO è passato da essere un servizio basato su un progetto sperimentale in gran parte affidato a soggetti non profit a divenire un servizio strutturato gestito direttamente dal settore pubblico. Questa strategia ha evitato la sospensione del servizio con l'esaurirsi dei fondi di progetto. Le organizzazioni non profit continuano a collaborare con la CMT ma non ricevono più fondi specifici per questo progetto.

A.F.R.I.PRO/TO è considerata una buona pratica in quanto è stata in grado di qualificare e valorizzare il lavoro domestico e di cura, promuovere programmi specifici di formazione e combattere il lavoro in nero e lo sfruttamento offrendo servizi di alta qualità alle famiglie e ai lavoratori. È anche apprezzata la sua capacità di istituzionalizzarsi in un servizio strutturato. Infatti, nel campo dell'integrazione degli immigrati, uno dei principali problemi percepiti dagli stakeholders è la natura sperimentale, ancorata a singoli progetti, delle misure di integrazione che spesso porta ad interrompere interventi anche quando questi risultano innovativi e di successo, disperdendo così competenze e assetti organizzativi faticosamente acquisiti.

### **Progetto di integrazione dei rifugiati e richiedenti asilo nelle Valli di Lanzo – Associazione Morus Onlus**

L'Associazione Morus Onlus nasce nel marzo 2016 nelle Valli di Lanzo per dare maggior forza alle progettualità di un gruppo di volontari che si occupava di migranti da circa due anni: verso la fine del 2015 le attività erano cresciute al punto che gli sforzi individuali non erano più sufficienti e i volontari decisero di istituire un'associazione per dare maggiore forza e impulso al lavoro svolto nei due anni precedenti.

Nell'aprile del 2014 un gruppo di 18 richiedenti asilo provenienti dall'Africa sub-sahariana seguiti dalla cooperativa Babel di Torino viene trasferito a Ceres (una piccola località di montagna delle Valli di Lanzo). Alcuni residenti si avvicinano ai ragazzi iniziando un rapporto di assistenza esclusivamente volontario che va dal primo insegnamento della lingua italiana alle necessarie forniture di vestiti. Nell'ottobre del 2014 viene aperto nel vicino comune di Pessinetto (TO) un secondo centro ospitante 42 richiedenti asilo, provenienti anch'essi in gran parte da Senegal, Gambia, Costa d'Avorio e Ghana, seguiti dalla Cooperativa Liberi Tutti di Torino. Continua l'attività di sostegno da parte dei residenti e si amplia il gruppo di persone interessate a collaborare. I volontari si riuniscono con cadenza quindicinale presso i locali che ospitano i migranti a Pessinetto e il gruppo si allarga ai volontari provenienti dai comuni vicini di Lanzo, Coassolo e Balangero e altre località delle Valli di Lanzo. Vengono messe in comune le esperienze e si sviluppa una stretta collaborazione con le cooperative che si occupano di prima accoglienza. Vengono avviati contatti con le aziende locali per attivare tirocini lavorativi per i ragazzi e incrementate le ore di insegnamento della lingua italiana, si organizzano momenti di incontro con la popolazione locale per tentare di abbattere la diffidenza, si incentivano soluzioni di rifugio diffuso per ampliare l'offerta di accoglienza.

I progetti più importanti e di successo sviluppati nell'ambito dell'associazione Morus Onlus sono i seguenti:

- CoroMoro: Si tratta di un complesso formato da richiedenti asilo ospitati a Ceres e Pessinetto provenienti da Costa d'Avorio, Gambia, Ghana e Senegal che, insieme a due italiani residenti a Ceres, presentano canzoni della tradizione popolare in piemontese e in mandingo, la lingua parlata dalle popolazioni dell'Africa Occidentale. Il coro nasce dall'iniziativa dei volontari che, nell'intento di aiutare i ragazzi a integrarsi e a imparare la lingua italiana, hanno pensato di utilizzare il metodo del canto ricorrendo al repertorio italiano e piemontese. Il gruppo ha avuto molto successo anche al di fuori delle Valli di Lanzo ed è stato portato ad esempio nel 2015 dal Parlamento Italiano nella seduta in cui è stata letta la relazione dell'Intergruppo Parlamentare per lo Sviluppo della Montagna.
- MoroTeam: Il MoroTeam è una squadra di calcio formata esclusivamente da richiedenti asilo. La squadra nasce a giugno 2015, sempre su iniziativa dei volontari di Ceres, per partecipare ad alcuni tornei valligiani.
- MoroStyle: Un gruppo di cinque richiedenti asilo ha avviato un'attività di sartoria e confezionamento di abiti in foggia africana da esporre in occasioni dei ritrovi estivi nelle valli.

La Morus Onlus ha recentemente esteso la sua attività a richiedenti asilo non comunitari presenti nelle Valli di Lanzo. L'attenzione principale è rivolta a coloro che, dopo aver lasciato il primo programma di accoglienza gestito da associazioni/cooperative, cercano di trovare soluzioni autonome di alloggio e lavoro. Un secondo tipo d'attività è quello orientato a favorire buone relazioni tra i migranti, le istituzioni locali e la popolazione che vive nelle Valli di Lanzo. Il terzo mira a rafforzare l'educazione civica dei nuovi arrivati al fine di creare condizioni migliori per sviluppare interazioni positive con i residenti locali.

L'Associazione Morus Onlus è considerata una buona pratica poiché ha istituzionalizzato e rafforzato sia la mobilitazione della società civile locale che la partecipazione attiva dei richiedenti asilo e dei rifugiati alle iniziative di integrazione.

### **Progetto di integrazione dei rifugiati e richiedenti asilo in Val Pellice – Centro di accoglienza Crumière, Villar Pellice, Servizio Richiedenti Asilo e Rifugiati della Diaconia Valdese**

Villar Pellice è un piccolo comune montano dell'alta Val Pellice, nella parte ovest dell'area metropolitana di Torino, a 700 metri d'altitudine, con 1.200 residenti e circa 700 abitanti reali. Qui ha sede la Diaconia Valdese, "un'ente senza scopo di lucro fondato nel 1993 che raccoglie, collega e coordina l'attività diaconale delle strutture di assistenza e accoglienza della Chiesa valdese" (<http://www.diaconiavaldese.org/>). Dal 2011, in concomitanza con l'Emergenza Nord Africa, il Servizio Richiedenti Asilo e Rifugiati della Diaconia Valdese svolge attività di accoglienza, accompagnamento e supporto ai percorsi di richiedenti asilo e rifugiati in Italia.



In particolare, nell'estate del 2015 la Prefettura di Torino, vista la necessità di trovare accoglienza per i richiedenti asilo in costante aumento, individua sul territorio della Val Pellice la struttura Crumière<sup>14</sup>, allora abbandonata e di proprietà della Regione Piemonte, e decide di trasformarla in un centro di accoglienza temporanea per richiedenti asilo e rifugiati ("Centri di Accoglienza Straordinaria", CAS). La Prefettura contatta la Diaconia Valdese che già si occupava di accoglienza in Val Pellice con un progetto Sprar per 28 persone e nella vicina Val Chisone con un'accoglienza prefettizia di altri 30 posti. Nel corso dell'estate 2015 arrivano quindi a Villar Pellice altri 58 africani sub sahariani, provenienti soprattutto dalla Nigeria e dal Gambia.

La Crumière è una struttura con stanze per 2-3 persone, una sala mensa, un salone per le attività e le riunioni, una palestra, una lavanderia, un magazzino, un ambulatorio infermieristico gestito dalla Croce Rossa di Torre Pellice, una ciclo-officina animata da volontari. La Diaconia Valdese offre a queste persone, oltre al vitto e all'alloggio, consulenza legale, sanitaria, psicologica, formazione scolastica, si adopera per cercare e creare opportunità di formazione al lavoro pur in un contesto economico in difficoltà. Molti volontari della valle offrono spontaneamente aiuto, organizzano raccolte di abiti, un laboratorio linguistico, incontri sportivi.

La Diaconia Valdese ha cercato di portare avanti i principi che avevano caratterizzato le altre esperienze di accoglienza anche alla Crumière, per quanto realizzarli in una struttura così grande sia particolarmente arduo: empowerment dei beneficiari, supporto ai percorsi di ricostruzione dell'autonomia e accompagnamento ai percorsi di inserimento lavorativo e integrazione con il territorio. Infatti, fin dall'arrivo dei richiedenti asilo, la Diaconia lavora per rendere autonomo il migrante. I migranti ospitati nella struttura seguono dieci ore di italiano a settimana, quattro al Cpia (Centri per l'istruzione degli adulti) e sei con alcuni insegnanti abilitati. Sinora sono stati già attivati 60 tirocini e borse lavoro, un numero piuttosto ampio considerato quanto fatto in altre strutture di accoglienza. Le borse lavoro sono istituite con risorse proprie, i tirocini sono invece attivati con risorse esterne (risorse regionali come il fondo "Garanzia Giovani" oppure con le agenzie interinali o direttamente con le aziende del luogo).

Il progetto fin dal principio ha coinvolto molte associazioni del territorio, enti e privati che hanno supportato gli operatori della Diaconia Valdese nella realizzazione di laboratori e attività di varia natura (riparazione pc, laboratori musicali, pesca, laboratori di lingua italiana, sartoria) e nella creazione di una rete locale di supporto all'iniziativa.

Un aspetto fondamentale per il successo del progetto e il motivo per cui è considerato una buona pratica da parte degli stakeholders è il fatto che la Diaconia Valdese è stata in grado di coinvolgere molte associazioni locali, istituzioni e singoli cittadini. Di conseguenza, è riuscita a creare una rete di supporto locale e opportunità concrete di dialogo e contatto tra la popolazione locale e i nuovi arrivati prevenendo le tensioni sociali.

---

<sup>14</sup> La Crumière è un'ex struttura industriale convertita in una struttura per turisti in occasione dei Giochi Olimpici Invernali del 2006. A tal fine fu stata creata l'Agenzia per lo sviluppo del territorio (Agess Spa, istituita nel 1999 con diversi partner pubblici) poi fallita nel 2005, quindi successivamente l'albergo è stato abbandonato. Da allora, il ristorante-albergo Crumière, lasciato vuoto dal 2005 al 2015, è stato il simbolo di quella strategia di rilancio del territorio non riuscita.

## 5.2. Contesto Istituzionale

<b>Governo locale</b>	
<b>Attore istituzionale</b>	<b>Descrizione</b>
<b>Ministero dell'Interno</b>	
Prefettura di Torino	È l'articolazione del Ministero dell'Interno a livello provinciale. Coordina l'Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri nell'Area Metropolitana e, insieme ai Comuni, detiene le principali responsabilità in materia di prima accoglienza dei richiedenti asilo (centri CAS).
<b>Regione Piemonte</b>	
Assessorato regionale per le politiche giovanili, diritto agli studi universitari, cooperazione internazionale, pari opportunità, diritti civili e immigrazione	L'assessorato è responsabile per <b>l'integrazione</b> e partecipazione attiva dei migranti, pari opportunità, iniziative antidiscriminazione. È incaricato del coordinamento del Tavolo Regionale sull'Asilo, e della gestione della maggiore parte del Fondo FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione) proveniente da Ministeri dell'Interno e da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
IRES Piemonte	È l'Istituto per la Ricerca Socioeconomica della Regione Piemonte. Include l'Osservatorio Regionale sulla Migrazione e svolge un ruolo cruciale nella gestione dei progetti regionali FAMI.
<b>Città Metropolitana di Torino</b>	
Politiche Sociali e Pari Opportunità della Città Metropolitana di Torino	Questo Servizio è chiamato a promuovere la cooperazione, lo scambio di informazioni e la diffusione di buone pratiche nei settori delle pari opportunità, della discriminazione, delle politiche giovanili, della pubblica custodia. Include le competenze sull'integrazione dei migranti a livello metropolitano.
Istruzione e Formazione Professionale della Città Metropolitana di Torino / Regione Piemonte	Questo Servizio, seguendo il mandato e le linee guida della Regione, pubblica bandi rivolti alle agenzie di formazione per l'organizzazione di corsi di formazione professionale, compresi corsi di lingua italiana e di mediazione culturale.
Servizio Lavoro della Città Metropolitana di Torino, ora Agenzia Piemonte Lavoro	Questo servizio gestisce i servizi per il lavoro, inclusi i Centri per l'Impiego.
<b>Città di Torino</b>	

Assessorato Politiche Sociali del Comune di Torino - che comprende l'Ufficio Stranieri	Questo Assessorato comprende l'Ufficio Stranieri e Nomadi della Città ed è responsabile dei centri cittadini di accoglienza per i migranti forzati (centri SPRAR).
Assessorato Pari opportunità della Città di Torino	Questo Assessorato promuove politiche di pari opportunità e la partecipazione dei "nuovi cittadini" nella società locale. Diversamente dall'Assessorato delle Politiche Sociali, è un Assessorato senza portafoglio e il suo mandato è quello di promuovere un approccio trasversale ai vari Assessorati in favore dell'integrazione dei migranti.

<b>Le organizzazioni non governative attive nella città nell'ambito della migrazione e dell'integrazione (incluse le organizzazioni migranti)</b>	
<b>Attore</b>	<b>Descrizione</b>
Ufficio Pastorale Migranti	Il ramo operativo della Curia di Torino, dedicato specificamente alla migrazione e all'asilo.
Chiesa Valdese	La Chiesa Valdese ha dedicato una parte significativa dei ricavi raccolti dalla tassazione generale a iniziative che riguardano i migranti (il cosiddetto «8 per mille», ossia l'8 per mille dell'imposta generale che i contribuenti possono destinare a enti pubblici o confessioni religiose)
Gruppo Abele	ONG che fornisce servizi per categorie vulnerabili che includono una quota rilevante di immigrati come i senza tetto, le donne vittime di tratta, i tossicodipendenti. Esegue attività anche nei settori della gioventù, dell'occupazione e della cooperazione allo sviluppo. Promuove azioni di advocacy in favore di categorie deboli, sia a livello locale che a livello nazionale, partecipa attivamente a dibattiti pubblici e promuove l'impegno civico (pubblica libri e un giornale periodico sul lavoro sociale, organizza eventi pubblici, promuove manifestazioni pubbliche, ecc.).
AMMI	Associazione locale di mediatori interculturali.
ASAI	Associazione locale legata ai Salesiani e particolarmente attiva nei confronti dei giovani migranti.
Associazione Mosaico	Associazione locale mista, costituita da immigrati e italiani, legata alla Chiesa valdese e particolarmente attiva in asilo.
ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione)	Associazione di avvocati senza fini di lucro che offre formazione nel settore per la migrazione e l'asilo e assistenza legale ai migranti.

Tutte le organizzazioni non governative sopra elencate lavorano a livello metropolitano e svolgono un ruolo rilevante nei progetti locali per l'integrazione dei migranti. Una parte

importante, sebbene variabile, delle loro risorse economiche proviene da enti pubblici appartenenti a diversi livelli istituzionali e viene generalmente loro assegnata attraverso bandi per progetti o contratti di servizio. Tuttavia, anche le risorse provenienti dalle Chiese sono significative, soprattutto per le organizzazioni legate a confessioni religiose.

Altri attori rilevanti, incluso il settore privato	
Attore	Descrizione
Fondazione Compagnia di San Paolo	È una delle principali fondazioni bancarie italiane e europee con finalità filantropiche attiva nel campo della migrazione e della cooperazione internazionale. Il territorio di competenza comprende le regioni del Piemonte, della Valle d'Aosta e della Liguria.

Dato che le Città Metropolitane (dieci in totale) sono state istituite di recente (legge nazionale n. 56 del 2014), nelle seguenti paragrafi forniremo una breve descrizione degli organi, delle funzioni e dei servizi principali di CMT.

### **Organi della Città Metropolitana**

A differenza della Provincia, gli organi della CMT non sono eletti direttamente dai cittadini. Il **sindaco** della CMT è il sindaco del principale Comune, cioè Torino. Il Consiglio Metropolitan di Torino, composto da 18 membri più il sindaco, è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei 315 Comuni dell'area metropolitana. Il **Consiglio Metropolitan**, che ha la funzione di guidare e monitorare le politiche della CMT, dura 5 anni ma viene rinnovato in anticipo rispetto alla scadenza naturale se il sindaco del capoluogo cambia. Gli assessori non sono previsti dallo statuto. Tuttavia, il sindaco può delegare funzioni ad alcuni dei 18 consiglieri. La **Conferenza Metropolitana** è costituita dai sindaci dei Comuni dell'area metropolitana, deve votare sullo statuto della Città Metropolitana e sulle sue modifiche ed esprime un parere sul piano di bilancio annuale della CMT.

Come conseguenza della elezione di un nuovo sindaco della Città di Torino, nel giugno 2016, un nuovo Consiglio Metropolitan è stato eletto il 10 ottobre 2016. Pertanto, mentre stavamo conducendo il lavoro sul campo, il sindaco non aveva ancora delegato funzioni ai consiglieri, quindi i politici di riferimento per le varie aree dovevano ancora essere nominati. Vale la pena sottolineare la discontinuità nella composizione politica del Consiglio Metropolitan. Infatti, alle elezioni amministrative del giugno 2016, il Movimento Cinque Stelle ha ottenuto un consenso significativo in diversi comuni tra cui Torino (a Torino il cambiamento è stato particolarmente significativo perché la Città era stata governata dai partiti di centro-sinistra fin dall'inizio degli anni '80). Questo cambiamento delle maggioranze politiche comunali si è ovviamente riflesso a livello metropolitano poiché gli organi metropolitani sono eletti attraverso elezioni secondarie, come spiegato sopra<sup>15</sup>. Poiché il

<sup>15</sup> Il 10 ottobre 2016, 8 posti sono stati acquisiti dalla lista di centro-sinistra "Città di città", 7 dal Movimento Cinque Stelle a cui appartiene anche il sindaco e 3 dalla lista di centro-destra "Lista Civica Al -ternativa per il Territorio". Il precedente Consiglio Metropolitan, eletto nell'ottobre 2014, è dunque

lavoro sul campo è stato eseguito all'inizio di questa nuova fase, al momento è impossibile dire se i nuovi assetti produrranno cambiamenti sul fronte delle politiche di integrazione.

### ***Servizi e funzioni della Città Metropolitana***

La missione istituzionale della CMT, come organo sovracomunale, può essere riassunta nei seguenti punti<sup>16</sup>:

- sviluppo strategico, sociale ed economico, dell'area metropolitana;
- sviluppo e gestione integrata di servizi, infrastrutture e reti di comunicazione in una prospettiva territoriale in favore della cooperazione rurale-urbana;
- relazioni interistituzionali, incluse quelle con l'UE.

Vale la pena sottolineare che la migrazione non è menzionata nel primo Piano Strategico<sup>17</sup> della CMT che riflette le competenze e i compiti formali della Città Metropolitana e la cui bozza non è ancora stata approvata<sup>18</sup>. Come vedremo, ciò non significa che la CMT non realizzi azioni relative all'integrazione dei migranti, quanto piuttosto che queste misure sono largamente dipendenti dalla volontà dei funzionari e dei politici e dall'interesse più generale verso la questione. Quindi, la discontinuità nelle misure di integrazione che si è già verificata in passato potrebbe verificarsi anche in futuro.

---

così composto: 15 posti appartenevano alla lista di centro-sinistra "Città di città", 2 al Movimento Cinque Stelle e 1 alla lista di centro-destra "Lista Civica Alternativa per Il Territorio".

<sup>16</sup> Relazione di mandato, [http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/territorio/dwd/pianificazione\\_strategica/pdf/schema\\_PSMTTo\\_19\\_Aprile.pdf](http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/territorio/dwd/pianificazione_strategica/pdf/schema_PSMTTo_19_Aprile.pdf)

<sup>17</sup> Proposta del Consiglio Metropolitan N. 77/2015, 'Linee di indirizzo per la formazione del piano strategico metropolitano 2016-2019 ai sensi dell'articolo 7 dello Statuto della Città Metropolitana di Torino - approvazione', N. Protocollo: 28392/2015. L'ultima bozza è stata pubblicata nell'aprile 2016. Successivamente la procedura di approvazione è stata interrotta a causa della variazione negli organi della CMT, come illustrato nel par. 4.3.

<sup>18</sup> Vale la pena menzionare il Piano Strategico del Comune di Torino "Torino Metropoli 2025", riferito alla cosiddetta "area metropolitana ristretta" che comprende i 38 comuni della prima cintura di Torino (invece dei 315 comuni compresi nella Città Metropolitana) ed è redatto da Torino Strategica, un'associazione che riunisce insieme i principali stakeholder pubblici e privati dell'area (Associazione Torino Internazionale/Torino Strategica, Torino Metropoli 2025, Il Terzo Piano Strategico dell'area metropolitana di Torino, 2015, [http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2015/04/Torino\\_Metropoli\\_2025\\_web2.pdf](http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2015/04/Torino_Metropoli_2025_web2.pdf)). Questo piano dovrebbe essere preso in considerazione dal piano strategico della CMT che non è ancora stato approvato. Nel piano strategico della Città di Torino „Torino Metropoli 2025" il tema della migrazione è sviluppato in riferimento soprattutto a studenti stranieri e imprese straniere, considerate come veicoli per lo sviluppo locale. Le comunità straniere sono appena menzionate nella "strategia complementare" n. 4 sull'internazionalizzazione e, più in generale, la migrazione e la diversità culturale di per sé non sembrano particolarmente rilevanti nel Piano. Ciò è probabilmente dovuto all'attenzione del Piano allo sviluppo locale e a una certa prevalenza degli aspetti economici. Tuttavia, alcuni stakeholder notano che il piano presenta una prospettiva di sviluppo locale che sottovaluta alcune categorie sociali come i migranti, ancora identificati come categorie deboli, senza cogliere il loro reale potenziale per lo sviluppo locale.

La CMT è articolata in Aree che sono a loro volta organizzate in diversi Servizi. Come spiegato in precedenza, i servizi della MCT maggiormente coinvolti nelle misure di integrazione sono **Istruzione e Formazione Professionale, Lavoro, Pari Opportunità e Politiche Sociali**. Con il passaggio dalla Provincia alla Città Metropolitana (Legge Nazionale 56/2014 e Legge Regionale 23/2015), questi Servizi sono stati interessati da varie modifiche e trasferimenti di competenze verso il livello istituzionale superiore, ossia la Regione.

In particolare, l'area Istruzione e Formazione Professionale è passata alla Regione Piemonte che, nel caso di Torino, ha comunque delegato nuovamente questa competenza alla Città Metropolitana<sup>19</sup>. Pertanto, anche se la rilevanza decisionale della Regione Piemonte è aumentata, la gestione di questa Area non è cambiata in modo significativo.

Il Servizio per le Pari Opportunità e le Politiche Sociali è rimasto all'interno della CMT ma il suo campo d'azione è stato ridotto: ha perso competenze in alcuni ambiti di policy (disabilità, settore volontariato, custodia familiare, ecc.) e non fornisce più servizi in maniera diretta in quanto ora svolge principalmente attività di coordinamento e di networking. Tuttavia, nel campo dell'integrazione dei migranti, il principale cambiamento è dovuto all'abolizione del Fondo Regionale per l'Immigrazione (par. 3.2) piuttosto che a queste trasformazioni istituzionali.

Il Servizio per il Lavoro è passato all'Agenzia Piemonte Lavoro, ente strumentale della Regione Piemonte. Tuttavia, il personale e gli uffici appartengono ancora alla CMT poiché la transizione istituzionale sarà completata entro la fine del 2017.

A dispetto di questi cambiamenti, i Servizi Istruzione e Formazione Professionale, Lavoro, Pari Opportunità e Politiche Sociali intendono continuare ad operare in maniera congiunta nel campo della migrazione, come hanno fatto negli ultimi cinque anni grazie all'istituzione della cosiddetta Unità Migrazione (che include i tre servizi), come spieghiamo nel paragrafo che segue (5.2.1).

Nei seguenti paragrafi illustreremo le misure da essi realizzate, nonostante le recenti modifiche circa l'affiliazione istituzionale, dal momento che la gestione operativa di tali Servizi è stata mantenuta a livello provinciale ed essi intendono continuare a cooperare sul tema dell'integrazione.

Detto questo, dobbiamo sottolineare che, secondo diversi osservatori privilegiati, **l'indebolimento della CMT come istituzione intermedia** tra i Comuni e la Regione è particolarmente preoccupante. Infatti, la grande maggioranza dei Comuni dell'area metropolitana ha dimensioni ridotte, per cui si trovano in difficoltà nell'elaborazione di politiche di integrazione (cfr. par. 5.1) e, con poche eccezioni, sembrano incapaci di coordinare le loro azioni in questo campo, come in molti altri. D'altra parte, la Regione è un'istituzione di grandi dimensioni e collocata a un livello troppo elevato per poter individuare le specificità di ciascuna area territoriale e ad affrontarle efficacemente. Nel campo dell'integrazione, la mancanza di un livello istituzionale intermedio in grado di far fronte a questa frammentazione è considerata particolarmente preoccupante soprattutto di fronte alla strategia nazionale di distribuzione territoriale diffusa dei richiedenti asilo (cfr. par. 4.1.2) che, sebbene apprezzata, è impegnativa per i piccoli Comuni con poca o nessuna esperienza

---

<sup>19</sup> Questo succede solo per l'area metropolitana di Torino. Per le altre Province, ora chiamate "enti territoriali di area vasta", queste funzioni sono direttamente gestite dalla Regione.

nelle politiche di integrazione e senza risorse economiche, umane e organizzative adeguate per affrontare efficacemente questo fenomeno.

### 5.2.1. Coordinamento e cooperazione a livello di Città Metropolitana di Torino

Il principale gruppo di lavoro interistituzionale a livello metropolitano è ***'Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri della Città Metropolitana***, istituito nel 1996 e coordinato dalla Prefettura di Torino. Il suo obiettivo è quello di raccogliere dati statistici sulla presenza e l'integrazione dei migranti nell'area metropolitana al fine di pubblicare una relazione statistica annuale da usare come base di conoscenza per definire le politiche. A tal scopo riunisce diversi uffici pubblici: la Prefettura e la Questura, diversi uffici della Città e della Città Metropolitana di Torino e della Regione Piemonte, la Camera di Commercio, l'Osservatorio Regionale per l'Università, il Dipartimento di Salute Pubblica, gli organi locali del Ministero del Lavoro/Direzione Territoriale del Lavoro, il Centro di Giustizia Giovanile Piemontese, l'Agenzia Piemontese Piemonte Lavoro, l'Istituto Nazionale Assicurazioni Infortuni sul Lavoro (INAIL), l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), l'Ufficio Scolastico Regionale. Fino ad ora questo gruppo di lavoro si è concentrato soprattutto sulla raccolta di dati piuttosto che sul coordinamento e la pianificazione delle politiche poiché queste ultime attività non rientrano nei suoi incarichi formali.

Passando alla Città Metropolitana di Torino, nel 2011 i servizi Istruzione e Formazione Professionale, Lavoro e Pari Opportunità e Politiche Sociali, che detengono le principali responsabilità nell'integrazione dei migranti, hanno istituito la cosiddetta ***Unità Migrazione*** su base informale. Questa unità ha due obiettivi principali: 1) coordinare l'analisi dei dati per le relazioni annuali dell'Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri dell'area metropolitana di cui sopra; 2) sviluppare le sinergie tra i tre servizi e un approccio integrato nei confronti dei migranti (vedere paragrafo 5.1). Quanto a quest'ultimo punto, questi servizi sono stati partner in alcuni progetti ('Lo Sapevi che?' E 'MediaTo'). Tuttavia, l'aspetto più importante della loro collaborazione è probabilmente lo sforzo di costruire un approccio integrato all'integrazione degli immigrati al fine di sviluppare percorsi di inclusione coerenti ed efficaci. A questo proposito, le interazioni tra la Formazione Professionale e i Servizi del Lavoro sono stati particolarmente intense, al punto da favorire lo sviluppo di percorsi integrati verso l'inserimento dei migranti nel mercato del lavoro, principalmente attraverso quattro tappe: a) corsi di lingua italiana laddove necessario; b) formazione professionale; c) stage, tirocini, ecc.; d) incontro tra domanda e offerta di manodopera.

Il ***coinvolgimento delle organizzazioni della società civile*** nelle misure di integrazione è sempre stato cruciale e strategico per la CMT. Nello specifico, la CMT cerca di agire come agente territoriale di sviluppo nel campo dell'integrazione degli immigrati promuovendo le sinergie tra gli attori locali, con particolare riguardo alle organizzazioni non profit. Secondo i testimoni privilegiati e i funzionari dei servizi, questo "***approccio di partenariato***" ha moltiplicato l'impatto delle misure di integrazione portando a risultati non raggiungibili soltanto sulla base delle risorse economiche e organizzative della CMT.

La collaborazione con le organizzazioni della società civile ha assunto tre forme principali nel corso degli anni 2000:

- gruppi di lavoro misti per sviluppare approcci e strumenti comuni su temi specifici (ad es. Gruppi di mediazione interculturale e formazione in lingua italiana, 2005-2010);

- progetti comuni guidati da organizzazioni della società civile (associazioni, cooperative sociali, ONG, agenzie di formazione);
- progetti comuni coordinati dai servizi della CMT; in questi casi il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile avviene principalmente in due fasi diverse: a) prima di elaborare i progetti, i servizi della CMT identificano le principali priorità e le linee d'azione unitamente alle principali organizzazioni della società civile; b) quando i progetti sono finanziati, le organizzazioni della società civile sono selezionate dai servizi della CMT come partner attraverso bandi pubblici.

Ciononostante, la collaborazione con le organizzazioni della società civile sta cambiando a causa delle modifiche nei meccanismi di finanziamento. In primo luogo, dal momento che il Fondo Regionale per l'Immigrazione è stato azzerato (cfr. par. 5.1), la capacità del Servizio Pari Opportunità e Politiche Sociali della CMT di promuovere i progetti di integrazione degli immigrati in collaborazione con le organizzazioni della società civile si è drasticamente ridotta. In secondo luogo, con il programma del Fondo Sociale Europeo (FSE) 2014-2020, i meccanismi di assegnazione sono cambiati: il Servizio Lavoro della CMT è passato dall'emettere bandi rivolti alle organizzazioni della società civile al partecipare esso stesso a bandi della Regione, riducendo così la cooperazione con le organizzazioni della società civile.

Oltre a ciò, sono stati istituiti **gruppi di lavoro su tematiche specifiche** mettendo insieme diversi attori pubblici e organizzazioni della società civile, su base formale o informale, su questioni ritenute rilevanti, come il gruppo di lavoro contro lo sfruttamento della forza lavoro promosso dalla Prefettura di Torino (par. 6.4) e il gruppo di lavoro sui trasporti pubblici e la migrazione promosso dal Servizio Pari Opportunità e Politiche Sociali della CMT (par. 6.5).

Infine, va evidenziata la cooperazione di lungo periodo sulle questioni migratorie tra i suddetti servizi della CMT e **università e centri di ricerca** locali, con l'obiettivo di analizzare le esigenze dei migranti, identificare le questioni prioritarie e monitorare e valutare progetti sperimentali. Tuttavia, questa cooperazione è ancora debole in quanto non è istituzionalizzata e dipende in gran parte dall'attenzione dei singoli funzionari alle cosiddette knowledge-based policies.

### 5.2.2 Coordinamento e cooperazione a livello regionale e nazionale

La **governance multilivello dell'integrazione** degli immigrati appare piuttosto debole a livello di Città Metropolitana. La cooperazione della CMT con le istituzioni nazionali è quasi inesistente poiché la CMT non ha alcuna competenza formale specifica nel campo della migrazione, quindi non partecipa a organi e gruppi di lavoro interistituzionali su questo argomento.

Il coordinamento con la Regione e con i Comuni è stato generalmente innescato da **meccanismi di finanziamento**. Infatti, il coordinamento è stato un po' più intenso quando i Fondi Regionali per le Politiche Migratorie venivano assegnati agli attori locali attraverso le Province e queste ultime dovevano elaborare piani di immigrazione coerenti con i Piani Regionali (par. 5.1). Anche allora, tuttavia, l'approccio della Regione Piemonte era piuttosto burocratico rispetto a quello di altre Regioni: la partecipazione degli attori locali e provinciali alla definizione dei Piani Regionali era limitata a pochi attori e non istituzionalizzata (Campomori e Caponio 2012). Oggi il Servizio della CMT che mostra il maggiore coordinamento con la Regione è il Servizio Istruzione e Formazione Professionale in quanto



gestisce i finanziamenti regionali per corsi di formazione professionale a livello metropolitano: ancora una volta il coordinamento è dovuto a meccanismi di finanziamento e manca un principio di coordinamento istituzionale. A parte ciò, i contatti della CMT con la Regione in materia di migrazione sono generalmente informali e la collaborazione è legata a progetti specifici in cui tali istituzioni sono partner (per esempio progetti finanziati FAMI e FEI).

L'ambito in cui il coordinamento con le istituzioni di livello superiore, vale a dire i governi regionali e nazionali, è stato più istituzionalizzato è quello dell'**anti-discriminazione**, grazie all'iniziativa dell'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-discriminazioni Razziali) di sviluppare una rete nazionale di antenne regionali e locali a sostegno delle vittime di discriminazione (vedere paragrafo 6.6). Di conseguenza, UNAR ha stipulato un accordo con la Regione Piemonte, che a sua volta lo ha stipulato con la CMT e in virtù del quale quest'ultima, dal 2011 al 2014, è stata l'antenna territoriale antidiscriminazioni per l'area metropolitana di Torino. Dopo un paio di anni di inattività, è probabile che l'antenna metropolitana riprenderà a funzionare nel 2017, come meglio spiegheremo nel paragrafo 6.6.

### 5.3. Cooperazione internazionale

La CMT è coinvolta in diverse reti internazionali<sup>20</sup>. Tuttavia, quelle su migrazioni sono poche e recenti. Infatti, l'unico network specificatamente connesso al tema migrazione è **Metropolis**, in cui la CMT è recentemente entrata in veste di osservatore: si tratta di una rete internazionale per la ricerca comparata e lo sviluppo di politiche pubbliche in materia di migrazione, diversità e integrazione degli immigrati a livello locale. La CMT partecipa anche a due reti di città internazionali in cui la migrazione, anche se non centrale, è tuttavia una questione rilevante, vale a dire in **Eurocities** come osservatore e **UCLG** (United Cities and Local Governments) come membro effettivo.

Detto questo, i singoli Servizi della CMT hanno sviluppato partnership internazionali ad hoc all'interno di progetti specifici. Per quanto riguarda il Servizio per l'Impiego, le collaborazioni internazionali sono state promosse nell'ambito di progetti europei e hanno incluso partner quali OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) e OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni). Tuttavia, secondo i testimoni privilegiati, le partnership internazionali erano più frequenti in passato rispetto a oggi a causa dei diversi requisiti per accedere ai fondi. Per esempio, il programma Equal (un programma del Fondo Sociale Europeo incentrato sulla lotta contro le disuguaglianze e la discriminazione nel mercato del lavoro) prevedeva partnership internazionali. Ora il programma Equal non esiste più e la principale fonte di finanziamento del Servizio Lavoro della CMT per i progetti sull'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro è la quota del Fondo Sociale Europeo che passa dal governo italiano e che richiede partnership locali piuttosto che internazionali.

---

<sup>20</sup> Per un approfondimento su network, cooperazione e ulteriori progetti oltre a quelli qui descritti si veda

[http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/territorio/dwd/pianificazione\\_strategica/pdf/3PSM\\_1\\_7\\_3\\_2016\\_GATTI.pdf](http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/territorio/dwd/pianificazione_strategica/pdf/3PSM_1_7_3_2016_GATTI.pdf)

Partnership internazionali relative alla migrazione sono state sviluppate anche nel campo della **cooperazione** e dello **sviluppo**. Dal 2005 la CMT sta collaborando con UNDP (in particolare UNDP Art Gold) nelle zone da cui provengono i flussi migratori, come il Marocco (MedNetJob, 2012-2014), in particolare l'area di Lagash, per sostenere l'auto-imprenditoria nell'agricoltura e nella pesca e, più recentemente, il Libano, per migliorare la gestione delle risorse idriche. Infatti, la CMT è attualmente coinvolta nel progetto "Safe health and water management Lebanon" avviato all'inizio del 2014 nel nord del Libano, replicando un progetto già attuato nel Sud per la gestione di risorse idriche in un'area in cui la popolazione rifugiata è raddoppiata in pochi anni, al punto da rendere complicata la gestione dell'acqua sia per l'agricoltura che per l'uso quotidiano. Infine, la CMT, insieme ad altri partner tra cui l'OIL e il Gruppo Abele (specialmente la cooperativa sociale collegata Arcobaleno), sta cercando finanziamenti per un progetto di promozione del lavoro dignitoso, con particolare attenzione all'attività di auto-imprenditorialità e formalizzazione delle attività economiche informali da attuare nei paesi di origine e di transito dei migranti nell'area del Sahel; le principali attività dovrebbero riguardare il rafforzamento della governance, gli scambi di buone pratiche e la formazione.

La CMT è sempre stata partner di Arco Latino, un'associazione fondata nel 2002 che riunisce ex Province italiane, Dipartimenti Francesi e Governi Provinciali Spagnoli (Diputaciones) e orientata a promuovere attività di lobbying nei confronti della EU e a sviluppare interventi nel settore della cooperazione e dello sviluppo nell'area mediterranea. Infine, il Forum Mondiale per lo Sviluppo Economico Locale, tenutosi a Torino nel 2015 e di cui la CMT era tra i principali organizzatori, ha stimolato ulteriori opportunità di cooperazione sulla migrazione che non si sono però ancora tradotte in partnership formali. Il JMDI (Joint Migration and Development Initiative) ne è un esempio. JMDI è un programma realizzato dall'UNDP e da cinque agenzie (OIM, OIL, Alto Commissariato per i Rifugiati della Nazioni Unite, UNFPA, UN Women) che intende sostenere gli attori della migrazione e dello sviluppo in modo da valorizzarne il contributo allo sviluppo. Questa collaborazione potrebbe essere particolarmente importante perché la JMDI condivide la prospettiva di CMT sui temi di migrazione e sviluppo, in particolare per quanto riguarda la necessità di un forte ancoramento delle azioni ai governi locali dei paesi di origine e di destinazione, enfatizzando la dimensione local-to-local e guardando alle province e autorità locali come ai livelli strategici di governo da coinvolgere. Inoltre, questa collaborazione potrebbe diventare importante in considerazione della sempre più stretta relazione tra gestione delle migrazioni e cooperazione-sviluppo nelle politiche europee e italiane (cfr. il cosiddetto "Migration Compact", le conclusioni del Meeting di Valletta ecc.).

## **6. Immigrati, godimento dei diritti umani e accesso ai servizi nella Città Metropolitana di Torino**

### **6.1. Panoramica**

Come illustrato in precedenza, sebbene la CMT non abbia competenze formali rilevanti in tema di integrazione dei migranti, diversi suoi Servizi hanno promosso azioni in questo campo. Inoltre, come spiegato nei paragrafi successivi, la CMT è stata tra i pionieri a livello nazionale in vari ambiti, come la mediazione interculturale, la cura e l'assistenza infermieristica agli stranieri.

Queste iniziative sono però messe a rischio dalla diminuzione delle risorse disponibili seguita alla crisi economica iniziata nel 2008. Inoltre, devono far fronte alle specifiche vulnerabilità dei richiedenti asilo presenti nell'area metropolitana con i quali i servizi locali hanno difficoltà a relazionarsi.

Infine, queste misure di integrazione sono state principalmente orientate ad adattare e migliorare l'accesso dei migranti ai servizi pubblici. Per contro, il settore privato, nei confronti del quale le politiche non sono state finora molto efficaci, è ancora contraddistinto da un elevato livello di discriminazione, come il mercato del lavoro e quello immobiliare.

## 6.2. Apprendimento della lingua

La grande maggioranza dei corsi di formazione linguistica presenti nell'area metropolitana fa parte del programma di formazione linguistica regionale "Petrarca" finanziato dal Ministero dell'Interno con il Fondo FAMI. Nonostante la CMT non sia coinvolta, sono state sviluppate sinergie tra "Petrarca" e le attività della CMT, in particolare quelli promossi dal Servizio Lavoro. Per esempio, quando i migranti che si recano presso i Centri per l'Impiego mostrano competenze linguistiche scarse, sono solitamente indirizzati ai corsi di "Petrarca". Secondo alcuni testimoni privilegiati, il limite principale del programma "Petrarca" è che i richiedenti asilo non possono accedervi, anche se di solito sono autorizzati a partecipare in modo informale alle lezioni, senza però poter ricevere alcun certificato al termine del percorso<sup>21</sup>.

Alcuni corsi di lingua sono forniti direttamente dalla CMT, in particolare dal Servizio Istruzione e Formazione Professionale. In alcuni casi essi costituiscono una parte obbligatoria di corsi di formazione specifici destinati a stranieri, in altri casi sono facoltativi e intesi ad integrare le attività di formazione generale per recuperare eventuali lacune linguistiche.

Infine, il Servizio Formazione Professionale, grazie al progetto "Io sono qui - Risorse nuove per l'Italia che cambia" finanziato con il Fondo Sociale Europeo (2010), ha trasformato diverse agenzie di formazione locale in enti autorizzati a rilasciare certificazioni di lingua italiana (livelli A1, A2, B1, B2, ecc.).

## 6.3. Scuola, Formazione Professionale

Il Servizio Istruzione e Formazione Professionale della CMT riceve regolarmente finanziamenti dalla Regione Piemonte da allocare alle agenzie di formazione locali attraverso specifici bandi - sebbene nell'ultimo programma quinquennale l'importo del finanziamento sia

---

<sup>21</sup> La responsabilità dell'insegnamento della lingua italiana ai richiedenti asilo è delle organizzazioni che hanno in gestione i centri di accoglienza. Per questa ragione la qualità può variare in modo consistente,.

stato dimezzato. Nel 2015, i corsi di formazione professionale nell'area metropolitana sono stati 4.788 (Città Metropolitana di Torino - Servizio Formazione Professionale 2016). I corsi forniti attraverso questo sistema sono articolati in tre tipi:

- corsi di formazione professionale e di cittadinanza attiva per studenti di età compresa tra i 14 e i 18 anni che frequentano la scuola superiore;
- formazione professionale per i disoccupati;
- formazione professionale continua per i lavoratori occupati.

La maggior parte di questi corsi è rivolta a tutta la popolazione con la possibilità per gli stranieri di seguire ulteriori corsi di lingua italiana. Tuttavia, una piccola quota di corsi (poche decine) è riservata agli stranieri disoccupati, in quanto in questo settore gli stranieri sono ancora considerati una categoria vulnerabile (paragrafo 5.1.1): si tratta di corsi per lavori manuali, oltre che per mediatori interculturali. Inoltre, il 20% dei posti in corsi per OSS (Operatori Socio-Sanitari) è riservato agli stranieri.

La CMT è considerato tra i principali pionieri in Italia nella formazione per i mediatori interculturali, i lavoratori di cura e gli assistenti familiari.

Per quanto riguarda i **mediatori interculturali**, i primi orientamenti nazionali per la mediazione interculturale furono adottati anche grazie al lavoro e all'attività di lobbying dell'ex Provincia di Torino, ora CMT. Attualmente stanno però sorgendo nuove difficoltà: la CMT e l'AMMI, l'associazione locale dei mediatori culturali, hanno evidenziato la mancanza di mediatori interculturali provenienti dai paesi d'origine dei richiedenti asilo. Infatti, la maggior parte dei mediatori, rispecchiando la composizione dei flussi del passato, ha origine maghrebina. Per questo, sono state concordate con la Regione Piemonte quote speciali (circa il 20%) riservata alle persone provenienti da quelle aree geografiche nei prossimi corsi per mediatori interculturali, oltre ad azioni di sostegno, come per esempio corsi di lingua. In ogni caso, i candidati saranno probabilmente immigrati già insediati sul territorio piuttosto che nuovi arrivati, visti i requisiti di accesso ai corsi: a) livello di conoscenza della lingua italiana B1; B) un diploma di scuola secondaria o un diploma equivalente rilasciato da agenzie di formazione; C) almeno 2 anni di residenza in Italia (cioè 2 anni di registrazione nei registri anagrafici). Secondo alcuni osservatori privilegiati, questi requisiti, da un lato, garantiscono che i mediatori culturali possano avere una buona conoscenza del contesto di accoglienza, dall'altro ostacolano l'adattamento del profilo dei mediatori culturali a quello dei nuovi arrivi. Nel frattempo alcuni rifugiati ospitati nell'hub regionale di Settimo Torinese hanno seguito corsi di formazione informali per operatore sociale istituiti appositamente, al fine di coinvolgerli nella gestione dei centri di accoglienza.

Per quanto riguarda la formazione degli **assistenti familiari**, sempre secondo i testimoni privilegiati, uno dei principali risultati della CMT è stato il riconoscimento di questo profilo professionale a livello regionale nel 2015<sup>22</sup>. Infatti, mentre il profilo professionale degli OSS è in gran parte istituzionalizzato, non lo è quello degli operatori di cura, nonostante siano un pilastro fondamentale, anche se informale, del modello di welfare familistico italiano (Bettio et al. 2006).

---

<sup>22</sup> La mancanza di un profilo specifico fino al 2015 ha implicato l'impossibilità di ottenere un certificato alla fine dei corsi di formazione professionale.

Per quanto riguarda i beneficiari<sup>23</sup>, nel 2015, gli iscritti ai corsi di formazione professionale sono stati 54.419, di cui 6.118 (11,2%) cittadini stranieri. La quota di iscritti stranieri è stata particolarmente elevata nei corsi per i disoccupati (25,7%) e basso nei corsi per i lavoratori dipendenti (tra il 4,0% e il 5,5%). Tuttavia, il numero assoluto di iscritti stranieri in questo ultimo tipo di corsi è aumentato quattro volte dal 2008 al 2015.

Più in generale, la quota di stranieri è maggiore nei seguenti settori: attività culturali, manifattura e riparazione, costruzione, chimica e plastica, agricoltura, alimentare.

La distribuzione per nazionalità rispecchia la composizione della popolazione straniera nell'area metropolitana (i romeni sono il 34,9% degli iscritti stranieri, i marocchini 13,1%, i peruviani 8,4%, gli albanesi 5,6%); fanno eccezione i cinesi che rappresentano solo l'1,8 % degli stranieri iscritti ai corsi.

Nonostante l'elevata partecipazione degli stranieri nei corsi di formazione professionale, molti osservatori privilegiati evidenziano il rischio di **sotto-qualificazione**. Infatti, a causa delle difficoltà nel riconoscimento delle qualifiche conseguite nel paese di origine e della collocazione degli stranieri nelle categorie vulnerabili secondo lo schema regionale per la formazione professionale, molti stranieri altamente qualificati sono stati inseriti in corsi di formazione per lavoratori scarsamente qualificati. Il settore della formazione professionale ha cercato di affrontare questa situazione rafforzando la collaborazione con il settore Alte Professionalità della CMT. Il principale tentativo in questa direzione è stato il progetto "Prov@work" finanziato con il Fondo Sociale Europeo (2011), che ha fornito un percorso specifico per stranieri altamente qualificati, tra cui giovani di seconda generazione. Secondo le informazioni e i pareri raccolti, questo progetto, anche se ha coinvolto un basso numero di stranieri altamente qualificati (40), è stato rilevante non solo per i risultati effettivi in termini di impiego ma anche e soprattutto perché ha accresciuto la fiducia delle persone in loro stesse. Tuttavia, le azioni strutturali su questo fronte sono ancora carenti.

Infine, vale la pena sottolineare che la CMT è anche all'avanguardia nel **riconoscimento delle cosiddette competenze informali e non formali**, vale a dire le competenze acquisite attraverso attività volontarie o lavoro irregolare, particolarmente diffuse tra gli stranieri. In particolare, ha sviluppato alcune linee guida e ha attrezzato i dipendenti dei Centri per l'Impiego con specifiche competenze a questo riguardo. Tuttavia, a causa della mancanza di risorse, queste azioni si stanno riducendo.

In questo ambito un importante contributo è il progetto "Extra titoli", promosso dalla Chiesa Valdese e finanziato dalla Fondazione Compagnia di San Paolo, che supporta i migranti nelle procedure burocratiche per il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche prese nel paese d'origine.

#### 6.4. Occupazione e imprenditorialità

Come già detto, i servizi per il lavoro hanno principalmente adottato un approccio generalista che indirizza la grande maggioranza dei migranti verso servizi di carattere generale. In particolare, i Centri per l'Impiego offrono i seguenti servizi: orientamento, incontro tra domanda e offerta di lavoro, rafforzamento dell'occupabilità, ricollocamento, analisi del mercato del lavoro e analisi statistiche.

---

<sup>23</sup> Città Metropolitana di Torino – Servizio Formazione professionale 2016.

Tra le iniziative di carattere generale in cui sono coinvolti anche gli stranieri, vale la pena ricordare l'iniziativa UE Garanzia Giovani con sessioni di formazione e stage nelle imprese locali e Lunedì Giovani che è stata avviata all'inizio del 2014 e prevede incontri di informazione e sessioni di consulenza rivolte specificamente ai giovani.

La necessità di una traduzione linguistica o di una mediazione culturale e lo status giuridico spesso costituiscono i principali ostacoli che possono rendere complicato per gli stranieri l'accesso ai servizi generali per l'impiego. Al fine di evitare che i migranti risultino svantaggiati dall'approccio generalista, sono stati attivati strumenti speciali all'interno dei servizi. Innanzitutto, i migranti con scarsa conoscenza della lingua possono seguire corsi di italiano. Di assoluta importanza è che ognuno dei 13 Centri per l'Impiego dell'area metropolitana sia dotato di mediatori culturali e di esperti di migrazione, cioè di operatori con una formazione specifica sulla legislazione in materia di migrazione e asilo. Anche se tutti i dipendenti dei Centri per l'Impiego possiedono una buona conoscenza della legislazione in materia, gli **esperti di migrazione** sono tenuti ad aggiornarsi sulle frequenti modifiche legislative e lo fanno grazie ad un supporto permanente del Servizio centrale del Lavoro della CMT e alla costante partecipazione a corsi di formazione proposti da organizzazioni locali. A questo proposito, l'iniziativa principale di cui gli esperti hanno beneficiato negli ultimi anni è il progetto Media.To promosso da IRES Piemonte e mirato a fornire ai mediatori culturali e agli operatori sociali informazioni aggiornate, formazione e consulenza tecnico-giuridica; Media.To ha sviluppato così una comunità di pratiche che condivide informazioni e prassi in materia di migrazione e asilo (per ulteriori dettagli, si veda il par. 5.1.2).

La **mediazione culturale** è invece fornita da un consorzio di organizzazioni private, non direttamente dipendenti dai Centri per l'Impiego. Dal 2004 i finanziamenti per questa attività sono stati sempre garantiti, anche se rinnovati su base annuale. Dal momento che non è ancora un servizio pienamente strutturato dei Centri per l'Impiego, la mediazione culturale è tuttavia a rischio di essere sotto-finanziata o addirittura sospesa nel corso del 2017.

Infine, la CMT è all'avanguardia nel campo del **lavoro domestico e della cura**, un settore in cui l'impiego di migranti è particolarmente elevato<sup>24</sup>. In particolare, con il progetto AFRIPRO (Assistenza Familiare Reti Integrate - Provincia), la CMT sostiene l'incontro tra domanda e offerta di lavoro domestico e di cura, offre informazioni e formazione linguistica e professionale, supporta i lavoratori nel riconoscimento delle competenze, fornisce ai lavoratori e alle famiglie la consulenza legale, combatte il lavoro nero (per ulteriori dettagli, si veda il par. 5.1.2).

Per quanto riguarda le sfide nel settore dell'occupazione, i **richiedenti asilo** sono certamente uno dei fronti più complicati. Al 31 dicembre 2015<sup>25</sup>, il numero dei rifugiati disoccupati iscritti nei Centri per l'Impiego della CMT era 3.274, con un incremento del 15,0% rispetto all'anno precedente. L'incremento di flusso (nuove iscrizioni) è ancora più impressionante di quello di stock: nel 2015 l'aumento dei rifugiati disoccupati di nuova registrazione è stato del 53,5%. La grande maggioranza dei rifugiati disoccupati (83%) è

---

<sup>24</sup> Nel 2015 i disoccupati di nuova registrazione disponibili per lavori nel settore domestico e di cura erano 3.251, di cui soltanto 256 italiani (Città Metropolitana - Servizio Coordinamento Centri per l'Impiego - Servizio Politiche per il lavoro 2016).

<sup>25</sup> Fonte dei dati: Città Metropolitana - Servizio Coordinamento Centri per l'Impiego - Servizio Politiche per il lavoro 2016.

uomini. I principali paesi d'origine sono Nigeria, Somalia e Mali, con un particolare aumento di questi ultimi nel 2015.

Secondo il decreto legislativo 142/2015, dopo 60 giorni dalla domanda di asilo, possono iscriversi presso i Centri per l'Impiego e possono ottenere un posto di lavoro. Questo è considerato un passo avanti positivo soprattutto perché consente ai richiedenti asilo di ottenere informazioni sui servizi locali e sul mercato del lavoro in una fase iniziale del proprio percorso. Tuttavia, non sembra produrre effetti rilevanti sulle possibilità effettive di assunzione, poiché dopo due mesi dall'arrivo, la conoscenza del contesto locale e della lingua nazionale è ancora troppo limitata per consentire loro di ottenere un impiego.

L'accesso dei rifugiati ai servizi per l'impiego sembra essere favorito dalla collaborazione tra il Servizio Lavoro della CMT e i centri di accoglienza, la Prefettura e il Comune di Torino. I centri di accoglienza supportano i rifugiati nella registrazione nelle liste di collocamento e insieme al Servizio Lavoro organizzano incontri per informare i rifugiati sul funzionamento dei servizi locali e del mercato del lavoro. Questa collaborazione informale è il risultato di un precedente progetto realizzato in partnership da questi soggetti, finanziato con il Fondo Sociale Europeo (2013-2014). Secondo gli osservatori privilegiati e le testimonianze degli operatori del Servizio Lavoro, nonostante questa collaborazione, l'accesso dei rifugiati ai servizi di collocamento è ancora limitato e complicato, soprattutto per quanto riguarda i corsi di formazione professionale, il sostegno al riconoscimento delle competenze informali e non formali, gli stage nelle imprese locali, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il motivo principale sembra essere la mancanza di risorse economiche per sviluppare azioni specifiche di sostegno.

Un altro aspetto rilevante che, secondo i testimoni privilegiati, dovrebbe essere ulteriormente sviluppato è la **lotta alla discriminazione nel mercato del lavoro**. Infatti, i funzionari del Servizio Lavoro sottolineano come datori di lavoro mostrano ancora chiare preferenze per i lavoratori italiani rispetto agli stranieri con pari competenza ed esperienza. Tuttavia, la mancanza di risorse impedisce lo sviluppo di azioni efficaci in questa direzione. Sinora uno dei principali interventi è stato la partecipazione al progetto "Lo sapevi che?" (2013-2015, FEI) che mirava a sensibilizzare i migranti sui loro diritti e doveri e combattere la lotta contro stereotipi e pregiudizi di datori di lavoro e comunità locale.

La CMT partecipa anche al gruppo di lavoro **contro lo sfruttamento della forza lavoro**, con particolare attenzione ai migranti, istituito dalla Prefettura di Torino nel 2015 con l'obiettivo di coordinare le principali azioni degli attori locali su questo fronte. Il tavolo prevede anche la partecipazione della Regione Piemonte, del Comune di Torino e delle principali organizzazioni della società civile attive in questo settore.

Per quanto riguarda l'**imprenditorialità**, nel 1998 la Provincia di Torino, in collaborazione con le Camere di Commercio, ha istituito una banca dati per il sostegno alle nuove attività economiche e, a partire dal 2002, grazie al Fondo FSE ha avviato un servizio specifico (MIP - Mettersi in proprio) che offre servizi di consulenza e tutoraggio. In particolare, il MIP mira ad aiutare i nuovi imprenditori durante i primi anni di attività, sostenendoli attraverso la valutazione delle condizioni di fattibilità del progetto di impresa e la ricerca di opportunità di finanziamento e facilities. L'ufficio offre anche sessioni di aggiornamento e brevi corsi di formazione che danno ai nuovi imprenditori competenze adeguate per gestire le proprie attività. Dopo la fase di incubazione e di start-up, le iniziative di successo possono beneficiare di interventi speciali a sostegno del reddito dell'imprenditore e per la copertura dei costi di avviamento e per la ricerca di ulteriori investimenti (Tarantino 2012). MIP è rivolto

a tutta la popolazione, tuttavia circa il 9% degli imprenditori che cercano assistenza sono cittadini stranieri. Nell'attuale transizione istituzionale, le competenze del MIP sono passate alla Regione Piemonte ma, come per la formazione professionale, nel caso di Torino alcune competenze specifiche (in particolare la selezione dei candidati) sono state delegate nuovamente alla CMT.

## 6.5. Politiche sociali

Per quanto riguarda le politiche sociali, dobbiamo considerare che la Legge Nazionale 56/2014 e la Legge Regionale 23/2015 attribuiscono competenze alle Città Metropolitane solo in materia di Pari Opportunità, Pubblica Custodia, Anti-discriminazione, Politiche Giovanili.

Il ruolo della CMT rispetto alle politiche sociali è principalmente quello di sostenere i sistemi locali di welfare, anche attraverso la promozione di nuove forme di cooperazione volte a promuovere lo sviluppo socioeconomico armonico dei territori. A questo proposito, secondo il Piano Sociale Metropolitan (2016), la CMT dovrebbe perseguire i seguenti obiettivi:

- diffusione di buone pratiche con l'obiettivo di promuovere esperienze innovative e sostenere il dialogo tra le diverse realtà territoriali;
- lo sviluppo di interventi di area vasta, in collaborazione con le altre istituzioni, al fine di migliorare la rete di servizi;
- promozione del coordinamento su nuove questioni sociali;
- promozione del coordinamento e dei gruppi di lavoro locali mirati a sostenere nuove forme di welfare di comunità.

In questo contesto, la multiculturalità è menzionata tra le 6 principali direzioni di sviluppo delle società locali e gli immigrati sono considerati target di diverse linee d'azione, quali:

- favorire nuovi interventi a sostegno delle persone vulnerabili (nuovi poveri, migranti, anziani, ecc.)
- favorire lo sviluppo di sistemi locali attente alle pari opportunità e alla lotta contro ogni forma di discriminazione anche attraverso la diffusione di progetti e informazioni;
- sostenere, attraverso progetti sperimentali, individui, famiglie e comunità per individuare strategie volte a superare le condizioni di bisogno e promuovere l'autodeterminazione.

Inoltre, il piano sociale metropolitano individua 5 Assi d'Azione, compreso quello sul "sostegno alla cultura della cittadinanza e alle pari opportunità" in cui la migrazione nelle sue varie forme (richiedenti asilo, rifugiati, migranti economici e rom) è affrontata come priorità e la lotta contro la discriminazione razziale e religiosa e la promozione di un approccio interculturale sono considerati centrali.

Tuttavia, il piano non è stato ancora formalmente adottato a causa del rinnovo degli organi della CMT (par. 5.2).

Nonostante la mancanza di un mandato esplicito, il Servizio Pari Opportunità e Politiche Sociali della CMT è particolarmente attivo nel campo dell'integrazione dei migranti forzati. In particolare sta cercando di:



- individuare e diffondere le buone pratiche di integrazione dei rifugiati con una particolare attenzione a quelle che possono contribuire non solo all'inclusione dei migranti, ma anche allo sviluppo delle aree montane dove l'economia locale è in declino e la popolazione sta invecchiando;
- favorire la circolazione delle pratiche e delle informazioni tra i diversi bacini territoriali all'interno dell'area metropolitana;
- sostenere il coordinamento istituzionale sia in senso orizzontale (cioè tra i comuni) sia verticalmente (ad esempio, tra i livelli istituzionali) sulla questione dell'integrazione dei rifugiati.

Un esempio di questo sforzo è il gruppo di lavoro su Trasporti Pubblici e Migranti. Si tratta di un gruppo informale, stimolato dall'area delle Pari Opportunità e Politiche Sociali della CMT. Riunisce alcuni Comuni e cooperative sociali particolarmente attive nell'accoglienza e nell'integrazione dei rifugiati nelle zone montane, la fondazione Compagnia di San Paolo che ha un programma specifico per le zone montane (Torino e le Alpi), la Regione Piemonte, la Prefettura di Torino e l'Agenzia Regionale di Trasporto Pubblico. Di fatto, i trasporti pubblici non efficienti costituiscono un ostacolo rilevante all'integrazione dei profughi collocati in aree rurali e montane in quanto non dispongono di mezzi di trasporto privati e pertanto si trovano ad affrontare grandi difficoltà nel raggiungere servizi pubblici, corsi di lingua italiana e posti di lavoro. Inoltre, rispetto ai residenti, i rifugiati vivono in quelle zone non per scelta e per i legami sociali pre-esistenti, ma per decisioni prese dalle istituzioni, per cui possono essere soggetti a forme di isolamento sociale ed emarginazione.

## 6.6. Misure contro le discriminazioni

Il Servizio Pari Opportunità e Politiche Sociali della CMT è stato l'antenna provinciale anti-discriminazione per l'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-discriminazioni Razziali) dal 2011 al 2014<sup>26</sup>. In realtà, nel 2011 UNAR ha firmato un accordo con la Regione Piemonte, che a sua volta ha firmato un accordo con la CMT per la gestione dell'antenna provinciale anti-discriminazione. Le azioni svolte dall'antenna sono state le seguenti:

1. gestione del front office e sostegno alle vittime di discriminazione;
2. coordinamento della rete provinciale delle organizzazioni della società civile contro la discriminazione;
3. monitoraggio dell'evoluzione della discriminazione nell'area metropolitana;
4. attività di sensibilizzazione e informazione e diffusione di buone pratiche nell'area metropolitana.

Queste attività hanno riguardato ogni forma di discriminazione, non solo quella razziale e religiosa. Tuttavia, le denunce per tali discriminazioni costituiscono la quota più elevata di

---

<sup>26</sup> UNAR è stato creato nel 2003 con D.lgs 215/2003 che ha recepito la direttiva europea 2000/43 CE sulla lotta contro la discriminazione. UNAR fa parte del Dipartimento di Parità Opportunità dell'Ufficio del Primo Ministro (motivo per cui sono state sollevate critiche sulla capacità di combattere la discriminazione perpetuata dalle istituzioni pubbliche). Il suo campo di azione è stato limitato dal budget ridotto. Infatti, UNAR ha creato la rete di antenne locali anti-discriminazione facendo ricorso non al proprio budget ma alle risorse provenienti dal Fondo Europeo per l'Integrazione.

denunce totali, vale a dire il 48% nel 2014 (Città Metropolitana di Torino - Servizio Politiche Sociali e di Parità, 2014).

Per quanto riguarda l'azione 1), l'approccio adottato dall'antenna non è stato quello di portare i casi in Tribunale, quanto piuttosto di mediare i conflitti. Il numero di persone che hanno utilizzato il servizio è rimasto basso: nel 2014 le denunce complessive sono state (per ogni tipo di discriminazione) 65, il 50% dei quali effettuati da cittadini stranieri (Città Metropolitana di Torino - Servizio Politiche Sociali e di Parità, 2014). La persona responsabile del servizio ha identificato due fattori che spiegano questi numeri bassi. Innanzitutto, in un primo momento il servizio era molto centralizzato: in una prima fase, UNAR rispondeva direttamente alle chiamate delle vittime a un numero nazionale gratuito e le indirizzava alle antenne locali solo quando non poteva gestire i casi in autonomia; il front office locale a cui le persone potevano chiedere direttamente aiuto è stato attivato solo in una seconda fase. In secondo luogo, in quegli anni l'antenna metropolitana ha mantenuto un profilo basso – non aveva un sito web specifico - poiché la CMT era concentrata sull'avvio del front office (sviluppo protocolli, software, ecc.) dal momento che mancava ancora il "toolkit" nazionale per la gestione del servizio. Il mancato rinnovo della convenzione di UNAR con la Regione Piemonte e, a sua volta, con la CMT nel 2014 ha impedito al MCT di far fruttare l'esperienza cumulata nella fase di start-up. Tuttavia, UNAR ha appena chiesto di riavviare l'antenna antidiscriminazione, senza tuttavia prevedere alcun finanziamento, per cui la CMT dovrà contare sul proprio personale. CMT ha aderito alla proposta e l'antenna probabilmente riprenderà le sue attività nel corso del 2017.

Per quanto riguarda l'azione 2) il requisito per le organizzazioni locali che partecipavano alla rete anti-discriminazione era quello di rifiutare la discriminazione nel proprio Statuto. Nel 2014 le organizzazioni coinvolte nella rete sono state 25. L'antenna CMT ha sostenuto le organizzazioni locali appartenenti alla rete aiutandole nel sostegno delle vittime e nell'organizzazione di eventi pubblici di sensibilizzazione.

Secondo alcuni osservatori privilegiati, sin qui i principali ostacoli alla lotta contro la discriminazione sono stati: a) la mancanza da parte dei migranti della consapevolezza dei propri diritti e della conoscenza dei servizi disponibili e delle procedure adeguate per sporgere denuncia; 2) la paura dei migranti di subire ritorsioni da parte di chi commette il reato, specialmente quando si tratta del datore di lavoro; 3) una debole cultura di anti-discriminazione, per cui la discriminazione non è percepita in quanto tale da parte delle vittime o degli autori del reato (ciò contribuisce anche a spiegare il basso numero di denunce a Torino e più in generale in Italia). Pertanto, il primo passo per combattere efficacemente la discriminazione razziale e religiosa dovrebbe essere quello di portare alla luce il fenomeno.

## 6.7. Politiche abitative

Come accennato, la CMT non ha misure significative in tema di politiche abitative, in quanto queste ultime sono competenza della Regione e dei Comuni. Tuttavia, la CMT gestisce un Osservatorio specifico che monitora le politiche abitative a livello provinciale, l'Osservatorio Fabbisogno Abitativo Sociale per l'assegnazione delle case popolari.

Di seguito consideriamo le due principali politiche abitative: l'edilizia residenziale pubblica e le Agenzie Sociali per la Locazione. Entrambe le politiche sono state rivolte a tutta la popolazione. Prima di analizzare i dati relativi ai beneficiari stranieri (Città Metropolitana - Direzione Area Territorio e Regione Piemonte - Direzione Coesione Sociale 2016), vale la

pena ricordare che la Legge Regionale 3/2010 ha abolito le precedenti restrizioni per i cittadini stranieri nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Ora, il requisito sia per gli italiani che per gli stranieri è un soggiorno minimo di un anno nel comune in cui si fa domanda. Questo requisito sta creando alcune difficoltà per le persone che per un periodo di tempo si spostano in comuni vicini, pur restando all'interno dell'area metropolitana. Secondo alcuni osservatori, ciò accadrebbe soprattutto per i cittadini italiani che, quando si trovano in difficoltà, spesso vengono ospitati da parenti che vivono nei comuni limitrofi.

La seguente tabella confronta il numero di **alloggi di edilizia pubblica** assegnati a famiglie italiane e straniere nel periodo 2010-2015 nell'area metropolitana di Torino. Come mostrato nella tabella, la quota delle famiglie straniere è aumentata significativamente nel tempo, soprattutto a causa della crisi economica che ha colpito gli stranieri più degli italiani. In ogni caso, i numeri assoluti illustrati nella tabella sono molto bassi sia per le famiglie italiane sia per quelle straniere rispetto al totale delle richieste non soddisfatte (ossia coloro che non hanno avuto l'assegnazione pur rispettando tutti i requisiti formali): infatti, le richieste non soddisfatte sono state 13.884 nel 2010 e 17.859 nel 2015. Questo ampio divario tra richieste e assegnazioni è dovuto allo scarso sviluppo delle politiche abitative in Italia.

**Tab. 12 – Numero di famiglie che hanno ricevuto abitazioni di edilizia pubblica nel territorio della Città metropolitana di Torino (2010-2015)**

Anno	Italiani	Stranieri	% di Stranieri
2010	616	171	22%
2011	733	226	24%
2012	563	216	28%
2013	511	303	37%
2014	437	304	41%
2015	434	316	42%

Fonte: Città Metropolitana - Direzione Area Territorio and Regione Piemonte - Direzione Coesione Sociale 2016.

Un'altra importante politica abitativa è quella delle Agenzie Sociali per la Locazione che favoriscono l'incontro tra proprietari e locatari nel mercato immobiliare privato e promuovono contratti a canone concordato secondo quanto previsto dalla legge nazionale 431/1998. Quelle agenzie erogano anche sovvenzioni economiche ai proprietari e ai locatari. Nel 2015 il 58% dei locatari che hanno ricevuto questa sovvenzione erano stranieri (cioè 266 su 459). Per concludere, dobbiamo tenere presente che tutte queste politiche abitative sono rivolte a persone che vivono in affitto, non a proprietari di casa. Dato che una larga quota di famiglie italiane sono proprietari di abitazioni, gli stranieri sono sovra-rappresentati nel mercato della locazione. Questo è uno dei motivi, insieme ai redditi inferiori, che spiegano la quota piuttosto elevata di beneficiari stranieri (Ponzo e Ricucci 2013).

## 6.8. Partecipazione politica e forme di inclusione nei processi decisionali

La Città Metropolitana non ha competenze nell'ambito della partecipazione politica dei migranti, né promuove azioni in questo ambito.

Per legge, in Italia, i cittadini stranieri non possono votare nelle elezioni locali ad eccezione dei cittadini dell'UE. Per compensare questa limitazione, la Regione Piemonte ha istituito una Consulta per i Cittadini Stranieri con la legge regionale n. 64/1989. Tuttavia, tale esperienza è stata deludente a causa del basso livello di partecipazione, della scarsa rappresentatività delle associazioni di migranti coinvolte e del forte disaccordo tra i suoi membri con conseguenti difficoltà nel definire posizioni e proposte comuni. Di conseguenza, la Consulta è stata interrotta negli anni '90. Oggi, la Regione Piemonte intende adottare una nuova legge regionale sulla migrazione che dovrebbe prevedere un nuovo organo consultivo sui temi migratori. Al fine di elaborare il progetto di legge, la Regione ha avviato un processo partecipativo che coinvolge stakeholder pubblici e privati nel campo delle migrazioni, tra cui la Città Metropolitana di Torino.

## 6.9. La percezione pubblica delle migrazioni e dell'integrazione

Secondo l'indagine dell'UE (2013) "Qualità della vita nelle città"<sup>27</sup> svolta in 79 città europee, l'atteggiamento delle persone che vivono nella città di Torino - non in tutta l'area metropolitana - verso la migrazione e l'integrazione è piuttosto negativo. Torino, con solo il 50% dei rispondenti che hanno concordato con l'affermazione "La presenza di stranieri è buona per Torino", si colloca nella posizione più bassa tra le città italiane investigate, che sono già al fondo della graduatoria.

In genere, tra le città osservate, il livello di accordo sui vantaggi provenienti dalla presenza di stranieri è significativamente superiore a quello dell'accordo su una loro integrazione positiva. Questo non è però il caso di Torino, dove il livello espresso resta uguale: la quota di persone che concorda con l'affermazione "gli stranieri che vivono a Torino sono ben integrati" è pari al 49%. Tuttavia, in questo caso Torino si posiziona meglio di prima rispetto alle altre città italiane coinvolte nella survey.

## 7. Conclusioni e riflessioni finali

Come è emerso dai paragrafi precedenti, gran parte delle misure di integrazione per gli immigrati realizzate a livello metropolitano sono il risultato dell'iniziativa degli attori locali piuttosto che dell'implementazione della legislazione nazionale. Questo approccio bottom-up, da un lato, consente di sviluppare gli interventi capaci di rispondere alle specificità locali, dall'altro, rafforza la dipendenza di tali politiche dalla volontà dei policy-maker e dei singoli dirigenti dei servizi.

---

<sup>27</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/survey2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/survey2013_en.pdf). Accesso 25 Novembre 2016.

Gran parte degli interventi più innovativi illustrati nel report sono di tipo project-based. Ciò mostra l'attivismo e la competitività degli attori locali. Al contempo, la dipendenza da bandi e progetti sembra ostacolare lo sviluppo di strategie di lungo periodo e costringe gli attori locali a interrompere progetti anche quando sono innovativi e di successo, sprecando così risorse umane e organizzative e generando conseguenze negative sull'integrazione degli immigrati a causa della discontinuità degli interventi.

Nell'area metropolitana di Torino, le politiche di integrazione sono in qualche modo monitorate grazie all'Osservatorio Interistituzionale per gli Stranieri della Città Metropolitana di Torino (par. 2.1). Questo Osservatorio è per certi versi unico in Italia per la vasta gamma di istituzioni coinvolte e la ricchezza dei dati raccolti. Purtroppo, non effettua alcuna valutazione delle politiche di integrazione, né favorisce il coordinamento e lo sviluppo di strategie comuni tra gli attori locali attivi in questo settore specifico.

Tuttavia la cooperazione tra le diverse istituzioni e tra gli attori pubblici e non nell'ambito dell'integrazione è piuttosto sviluppata a Torino, come dimostrato dai diversi gruppi di lavoro istituiti su temi specifici e dall'attivazione di partnership in quasi tutti i progetti e le misure illustrate nel report.

La recente transizione istituzionale dalla Provincia alla Città Metropolitana ha prodotto effetti rilevanti sulla possibilità di coordinamento tra gli attori locali. Da un lato, il passaggio di alcune competenze alla Regione, come quelle sull'occupazione, potrebbe favorire l'ampliamento delle reti di cooperazione e una maggior convergenza tra le modalità di intervento e gli approcci sviluppati a livello locale. D'altra parte, l'indebolimento del livello intermedio tra i Comuni e la Regione ostacola il coordinamento tra i Comuni, in particolare tra quelli più piccoli, situati nelle zone rurali e montane, che ora stanno affrontando la sfida dell'accoglienza e dell'integrazione dei migranti forzati.

## Bibliografia

- Allasino, E. and M. Sisti (2011), *Progettare, finanziare e valutare le iniziative locali per l'integrazione dei migranti Qualche nota di metodo e qualche critica di sostanza*, Paper for the Espanet Conference "Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa" Milano, 29 Settembre — 1 Ottobre 2011
- Bettio, F., Simonazzi, A. and P. Villa (2006), *Change in care regimes and female migration: the 'care drain' in the Mediterranean*, *Journal of European Social Policy* (16)3: 271-85.
- Blangiardo G. C. (2005), *L'immigrazione straniera in Italia: un decennio di statistiche per descrivere ed interpretare una realtà nuova e mutevole*, in ISMU, *Decimo Rapporto sulle migrazioni 2004*, Franco Angeli, Milano, pp.35-60.
- Bonifazi, C. (2007), *L'immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Caneva, E. (2014), *The integration of migrants in Italy: an overview of policy instruments and actors*, INTERACT Project, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32019/INTERACT-RR-2014\\_05.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32019/INTERACT-RR-2014_05.pdf?sequence=1)
- Campomori, F, and T. Caponio (2012), 'Le politiche di integrazione per gli immigrati', in V. Fargion and E. Gualmini (eds.), *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Bologna: Il Mulino: 133-161.
- Caponio, T. (2012), *Theories of Multiculturalism Italian Style: Soft or Weak Recognition?*, in R. Taras, ed. *Challenging Multiculturalism: Managing Diversity in Europe*, Edimburgh, Edimburgh University Press.
- Caponio, T. (2014), *Integration policies or immigrants of the City of Turin, Italy*, KING Project, <http://www.king.ismu.org/research-outputs/index.html#finrep>
- Caponio, T. and F. Campomori (2016), 'Immigrant Integration Policy-Making in Italy. Regional Policies' in a *Multilevel Governance Perspective*, with Francesca Campomori, *International Review of Administrative Sciences (IRAS)*, DOI: 10.1177/0020852315611238
- Caponio, T. and Graziano, P.R. (2011), *Towards a security-oriented migration policy model? Evidence from the Italian case*, in E. Carmel, A. Cerami and T. Papadopoulos, eds. *Migration and Welfare in the New Europe. Social protection and the challenges of integration*. Bristol: Policy Press, 105-120.
- Caponio, T. and Zincone, G. (2011) *The national policy frame for the integration of newcomers in Italy*, PROSINT country report, [http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project\\_material/PROSINT/Reports/IT\\_WP2\\_Final.pdf](http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/PROSINT/Reports/IT_WP2_Final.pdf)
- Caritas/Migrantes (2013), *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma, Ed. Idos.
- Caritas/Migrantes (2015), *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma, Ed. Idos.
- Città di Torino and Prefettura di Torino (2016) (eds), *Rapporto 2015. Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*, Torino.

Città di Torino and Prefettura di Torino (2015) (eds), *Rapporto 2014. Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*, Torino.

Città di Torino and Prefettura di Torino (2014) (eds), *Rapporto 2013. Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*, Torino.

Città Metropolitana di Torino - Servizio Formazione Professionale (2016), 'Cittadini stranieri e formazione professionale', in Prefettura di Torino - Comune di Torino (eds.), *Rapporto 2015. Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*, Torino.

Provincia di Torino - Servizio Politiche Sociali e di Parità (2014), 'Gli stranieri in Provincia di Torino', in Prefettura di Torino - Comune di Torino (eds.), *Rapporto 2013. Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*, Torino.

Città Metropolitana - Direzione Area Territorio and Regione Piemonte - Direzione Coesione Sociale (2016), *Il problema abitativo della famiglie straniere*, in Prefettura di Torino - Comune di Torino (eds.), *Rapporto 2015. Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*, Torino.

Città Metropolitana di Torino - Servizio Politiche Sociali e di Parità (2016), 'Gli stranieri nella Città Metropolitana di Torino', in Prefettura di Torino - Comune di Torino (eds.), *Rapporto 2015. Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*, Torino.

Città Metropolitana - Servizio Coordinamento Centri per l'Impiego - Servizio Politiche per il lavoro (2016), 'Cittadini stranieri e mercato del lavoro' in Prefettura di Torino - Comune di Torino (eds.) *Rapporto 2015. Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*, Torino.

Colombo, A. and Sciortino, G (2004) *Italian immigration: The origins, nature and evolution of Italy's migratory systems*, in *Journal of Modern Italian Studies*, no. 1: 49–70.

Cvajner M. and Sciortino G. (2009), *Dal Mediterraneo al Baltico? Il cambiamento nei sistemi migratori italiani*, in Catanzaro R. and Sciortino G., *La fatica di cambiare*, Bologna, il Mulino.

Davico, L., Pastore F. , Ronca G. (1998), *Torino, città di immigrazione. Le politiche possibili*, Torino, Comitato Giorgio Rota.

Ismu (2009), *XIV Rapporto sulle migrazioni in Italia. 2008*, Milano, Franco Angeli.

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte, 'Gli alunni di origine non italiana nelle scuole della Città Metropolitana di Torino - A.s. 2015/2016' (2016), in Prefettura di Torino - Comune di Torino (eds.) *Rapporto 2015. Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*, Torino.

EU (2013) Perception survey in 79 European cities, Quality of life in cities. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/survey2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/survey2013_en.pdf). Accessed 3 February 2016

Niessen J., Schibel Y. (2007), *Handbook on Integration for Policy Makers and Practitioners*, Second Edition, DG Justice, Freedom and Security, European Commission, Brussels

Pastore, F. and I. Ponzio (2016), eds., *Changing Neighbourhoods: Inter-group Relations and Migrant Integration in European Cities*, Dordrecht, Springer, 2016, <http://www.springer.com/gp/book/9783319230955>

Pittau, F., Ricci, A., Silj, A. (2008), *Romania. Immigrazione e lavoro in Italia*, Edizioni Idos, Roma.

Ponzio, I., Gidley, B., Roman, E., Tarantino, F., Pastore, F. and O. Jensen (2013), *Researching Functioning Policy Practices in Local Integration in Europe: A Conceptual and Methodological Discussion Paper*, ITC-ILO, FIERI & COMPAS, <http://www.eumia.eu/Eumia%20meth%20paper3.pdf>

Ponzio, I. and R. Ricucci (2013), *Passaporto e città di residenza. Quanto contano nell'accesso al welfare locale?*, in C. Saraceno, N. Sartor and G. Sciortino (eds.), *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, Il Mulino, pp. 277-308.

Pugliese, E. (2002), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino.

Prefettura di Torino – Comune di Torino (eds.) (2013), *Rapporto 2012. Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*, Torino.

Prefettura di Torino - Ufficio Territoriale di Governo, 'Il sistema di protezione per richiedenti protezione internazionale e rifugiati politici in Provincia di Torino' (2016), in Prefettura di Torino - Comune di Torino (eds.) *Rapporto 2015. Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*, Torino.

Prefettura di Torino – Direzione Territoriale del Lavoro, Sportello Unico per l'Immigrazione, 'Gli ingressi per lavoro e per ricongiungimento familiare' (2016), in Prefettura di Torino - Comune di Torino (eds.) *Rapporto 2015. Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*, Torino.

Questura di Torino - Ufficio Immigrazione (2016), 'L'attività dell'Ufficio Immigrazione' in Prefettura di Torino - Comune di Torino (eds.), *Rapporto 2015. Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*, Torino.

Ricucci, R. (2005), *Panorama sulle migrazioni. Dal globale al locale*, in Olivero, F. (a cura di), *Migranti in Piemonte*, Ed. Pas, Torino, pp. 17-48.

Stuppini, A. (2012), *Le politiche regionali per l'integrazione. Quattro regioni a confronto: Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana*, in *Rapporto annuale sull'Economia dell'immigrazione a cura di Fondazione Moressa*, Bologna, Il Mulino.

Tarantino, F. (2012), *Ethnic entrepreneurship. Case study: Turin, Italy*, CLIP report, Dublin: Eurofund, [http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1121en17\\_0.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1121en17_0.pdf)

Zincone, G. (2011), *The Case of Italy*, in *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, eds. G. Zincone, R. Penninx and M. Borkert, Amsterdam: Amsterdam University Press, Imiscoe Series, pp. 247-290.



## Allegati

### Allegato 1: Quadro Giuridico-normativo di riferimento

<b>Legislazione</b>	<b>Descrizione</b>
Legge su immigrazione (n. 943/1990)	Norme che disciplinano l'ingresso e il trattamento di lavoratori migranti non comunitari e norme contro l'immigrazione clandestina
Legge "Martelli" su immigrazione (n. 39/1990)	Norme in materia di asilo politico, ingresso, residenza e prima accoglienza per cittadini extracomunitari e regolarizzazione di cittadini extracomunitari e di apolidi già presenti sul territorio italiano
Legge "Turco-Napolitano" su immigrazione (n. 40/1998)	Legge quadro su immigrazione e integrazione
Legge "Bossi-Fini" su immigrazione (n. 189/2002)	Cambiamneti alla legge quadro su immigrazione e integrazione
Decreto Ministero dell'Interno (23 Aprile 2007)	Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione
Decreto Ministero dell'Interno (Pacchetto Sicurezza n. 125/2008)	"Pacchetto Sicurezza - Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" con ulteriori cambiamenti alla legge quadro su immigrazione e integrazione
Decreto Legislativo 286/98, 29011 (in seguito recepito da Decreto residente della Repubblica 179/2011)	Patto per l'Integrazione: disposizioni concernenti l'immigrazione e le norme sulle condizioni degli stranieri
Legge Regionale n. 64/1989	Legge Regionale sull'integrazione degli immigrati, sulla partecipazione politica dei cittadini extracomunitari e sui finanziamenti regionali per le misure di integrazione

## Allegato 2: Definizioni terminologiche<sup>28</sup>

**Foreigner** is a person who does not have the citizenship of the country of current usual residence regardless of the place of birth

**"Foreign-born"** means a person who was born outside of the country of current usual residence regardless of the person's citizenship

**"Economically active"** population comprises all persons who provide the supply of labour, as employed or as unemployed, for the production of goods and services<sup>29</sup>.

**Average annual rent for housing per m<sup>2</sup>** are all rentals actually paid by tenants, i.e. the rentals the tenant pays to the landlord regardless of any social benefits the tenant receives from public authorities (including payments which at the tenant's discretion go directly to the landlord). Rentals normally include payment for the use of the land on which the property stands, the dwelling occupied, the fixtures and fittings for heating, plumbing, lighting, etc., and, in the case of a dwelling let furnished, the furniture. Rentals also include payment for the use of a garage to provide parking in connection with the dwelling. The garage does not have to be physically contiguous to the dwelling; nor does it have to be leased from the same landlord.

**Average prices of housing unit:** Average buying price per housing unit sold during the reference year, net of national taxes, for units available for purchase (in Euro or equivalent in Euro). This includes both newly built and old (existing) housing units.

**Disposable household income** (net of any taxes and social contributions paid) includes:

- all income from work (employee wages and self-employment earnings)
- private income from investment and property
- transfers between households
- all social transfers received in cash including old-age pensions

Disposable household income does not include:

- income from private pension plans
- in kind social transfers
- imputed rent
- income in kind, with exception of company car
- own consumption.

---

<sup>28</sup> All explanations, if not indicated otherwise are adapted from Eurostat. [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/urb\\_esms\\_an1.docx](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/urb_esms_an1.docx). Accessed 3 February 2016.

<sup>29</sup> UN (2006). [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/CES\\_2010\\_Census\\_Recommendations\\_English.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/CES_2010_Census_Recommendations_English.pdf). Accessed 8 February 2016.

**Average area of living accommodation:** m<sup>2</sup> per person and similar variables concerned with **surface areas:** the area refers to the living floor space that is the total area of rooms (rooms have minimum 4 m<sup>2</sup> of area and are min. 2 m high over the major area of the ceiling thus normal bedrooms, dining rooms, living rooms, habitable cellars and attics, servants rooms, kitchens and other separate spaces used or intended for habitation are all rooms; kitchenettes (<4 m<sup>2</sup>, <2m wide), corridors, verandas, utility rooms and lobbies do not count as rooms nor do bathrooms and toilets).

**Persons at risk of poverty or social exclusion** corresponds to the sum of persons who are: at risk of poverty or severely materially deprived or living in households with very low work intensity. Persons are only counted once even if they are present in several sub-indicators. At risk-of-poverty are persons with an equivalized disposable income below the risk-of-poverty threshold, which is set at 60 % of the national median equivalized disposable income.

**Lone parent private household (with children aged 0 to under 18):** A one family household with only one adult and at least one child under 18 years old. It should be noted that the adult is not necessarily a biological parent but an adult of the family nucleus.

The definition of '**early school leaving**' (used at EU level) refers to 'those young people who leave education and training with only lower secondary education or less, and who are no longer in education and training'. In statistical terms, European ESL rates are measured as the percentage of 18-24 year olds with only lower secondary education or less and no longer in education or training (EC 2013). **Early leavers from training and education** refers to persons aged 18 to 24 fulfilling the 2 conditions: 1) the highest level of education or training attained is pre-primary education, primary education or first stage of basic – compulsory – education, lower secondary or second stage of basic education (this corresponds to the first cycle of secondary education<sup>30</sup>), or upper secondary education (includes general, technical or vocational education for students who have completed their first cycle of secondary education); 2) they did not received any education or training in the four weeks preceding the survey.

**Students in higher education:** The number of students attending programmes leading to the award of a qualification equivalent to first stage of tertiary education and second stage of tertiary education (programmes leading to the award of an advanced research qualification: e.g. PhD's, etc.).

---

<sup>30</sup> In countries with no system break between lower secondary and upper secondary education and where lower secondary education lasts more than three years, only the first three years following primary education are counted as lower secondary education. Lower secondary education may either be "terminal" preparing students for entry directly into working life and or "preparatory" preparing students for upper secondary education (EC 2013, 37-38).