



# **IL POTENZIALE DI COOPERAZIONE NELLA REGIONE ALPINA**

Potenzialità di cooperazione pratica tra i Paesi  
della regione alpina

O.T1.1



<b>Organizzazione</b>	Eurac Research
<b>Autore</b>	Weiß Miriam
<b>Data di consegna</b>	30 settembre 2019
<b>Stato</b>	Versione finale
<b>Livello distribuzione</b>	Pubblico

## Indice

Sintesi .....	4
1. Questioni di governance multilivello.....	4
1.1. Partner e reti di cooperazione.....	4
1.2. Prospettiva futura.....	6
2. Vasta varietà tematica nell'arco alpino .....	7
2.1. Osservazioni chiave dai territori pilota analizzati .....	7
2.2. Prospettiva futura.....	8
Bibliografia .....	9

## Sintesi

Numerosi fattori depongono a favore di iniziative di cooperazione tra i soggetti della regione alpina e tra i comuni che promuovono un approccio basato sul pluralismo nel contesto di una società in evoluzione. I comuni si trovano ad affrontare sempre più spesso le questioni di diversità sociale, i mutamenti della struttura demografica ed economica e il fenomeno dello spopolamento. A fronte di tali cambiamenti, comuni e regioni necessitano di supporto e finanziamenti al fine di realizzare i propri progetti. Come dimostrato dalla ricerca, la diversità culturale è fonte di innovazione in presenza di una volontà di accoglienza e di integrazione e di una cultura fondata su riconoscimento e stima.

Le comunità locali sono sensibili al tema della diversità e perseguono soluzioni in grado di rispondere a esigenze e sfide locali. La cooperazione intersettoriale, interdisciplinare e intercomunale favorisce il pensiero fuori dagli schemi e permette di entrare a contatto con nuove realtà ed esperienze di integrazione definite dai diversi modelli di governance e contesti normativi di ogni Paese della regione alpina.

Attraverso iniziative come il progetto PlurAlps, le attività di scambio e cooperazione tra regioni e comuni dell'arco alpino hanno prodotto [soluzioni su misura per le sfide di integrazione locale](#), hanno promosso il debutto del premio [Alpine Pluralism Award](#) e la [condivisione di buone pratiche](#), hanno messo in risalto le capacità dei comuni nella [pianificazione sociale](#), e hanno dato vita a una serie di raccomandazioni destinate agli organi decisionali ([Libro bianco](#)). Contemporaneamente, è emerso un consolidamento delle reti locali e regionali ed è stato dato ampio spazio a iniziative locali su scala ridotta.

PlurAlps ha permesso di sviluppare e collaudare servizi e prassi in materia di accoglienza che tengono conto della qualità della vita di tutti i cittadini. Le iniziative sono raccolte in un [Innovation toolbox](#).

Per favorire la coesione sociale e l'attrattiva del territorio, i programmi di cooperazione transnazionali dell'Unione Europea sono strumenti preziosi per lo sviluppo regionale. L'approccio orientato alla pratica facilita il coinvolgimento dei cittadini e della società civile. Le strutture di cooperazione, soprattutto il Programma Interreg-Spazio Alpino nell'attuale periodo di programmazione, rendono possibile la progettazione e la fruizione di servizi di interesse generale in grado di contribuire a uno standard comune di servizi di livello qualitativo comparabile in un'area montana caratterizzata da città regionali densamente popolate, valli spopolate, aree rurali/remote, livelli variabili di capacità innovative e densità di reti sociali così come opportunità di finanziamento. Fondata sui principali riscontri ed esperienze acquisiti nel contesto di PlurAlps, questa relazione offre una panoramica sullo stato attuale e previsto della cooperazione per una società pluralista nell'area alpina, in termini organizzativi e con una prospettiva tematica.

## 1. Questioni di governance multilivello

### 1.1. Partner e reti di cooperazione

Il partenariato PlurAlps<sup>1</sup> ha riunito soggetti locali, regionali e nazionali del settore pubblico e privato: agenzie per lo sviluppo regionale, istituti di istruzione superiore, amministrazioni regionali e locali, uffici per l'integrazione e unità di coordinamento, associazioni cattoliche di assistenza e istituti di ricerca e progettazione (Figura 1). Le

---

<sup>1</sup> Il partenariato consta di dieci partner di progetto e 27 osservatori.

iniziative pilota hanno permesso di ampliare ulteriormente il partenariato attraverso l'implementazione di organizzazioni a livello municipale e regionale.

Lo studio da noi condotto su governance e reti ha evidenziato la presenza di **numerosi soggetti e settori diversi impegnati nelle attività di accoglienza e integrazione dei migranti**, specchio della natura trasversale della politica di integrazione e al contempo condizione *sine qua non* per il buon esito degli sforzi di integrazione locale. D'altro canto, tuttavia, lo studio ha rilevato una **mancanza di cooperazione con i soggetti a livello di economia, ricerca e dei governi nazionali** nei territori sottoposti ad analisi. A partire dal comune (amministrazione comunale, staff/divisione responsabile per l'integrazione) quale fulcro/ego della cooperazione, i **partner di cooperazione più comuni** coincidono con gli altri dipartimenti amministrativi e gli istituti d'istruzione (scuole primarie/secondarie, scuole dell'infanzia, università popolari), seguiti da soggetti della società civile (organizzazioni di reti per la migrazione/l'integrazione, associazioni cattoliche di solidarietà/assistenza/per il lavoro, cooperative sociali, associazioni laiche). In misura minore, gli attori economici (associazioni economiche, associazioni d'impresa, singoli datori di lavoro) figurano tra i partner di cooperazione dei comuni, svolgendo in ogni caso un ruolo indispensabile per l'inserimento nel mercato del lavoro. La **scala d'intervento che più frequentemente** coinvolge i partner di cooperazione si estende a **livello comunale, intercomunale e regionale**.

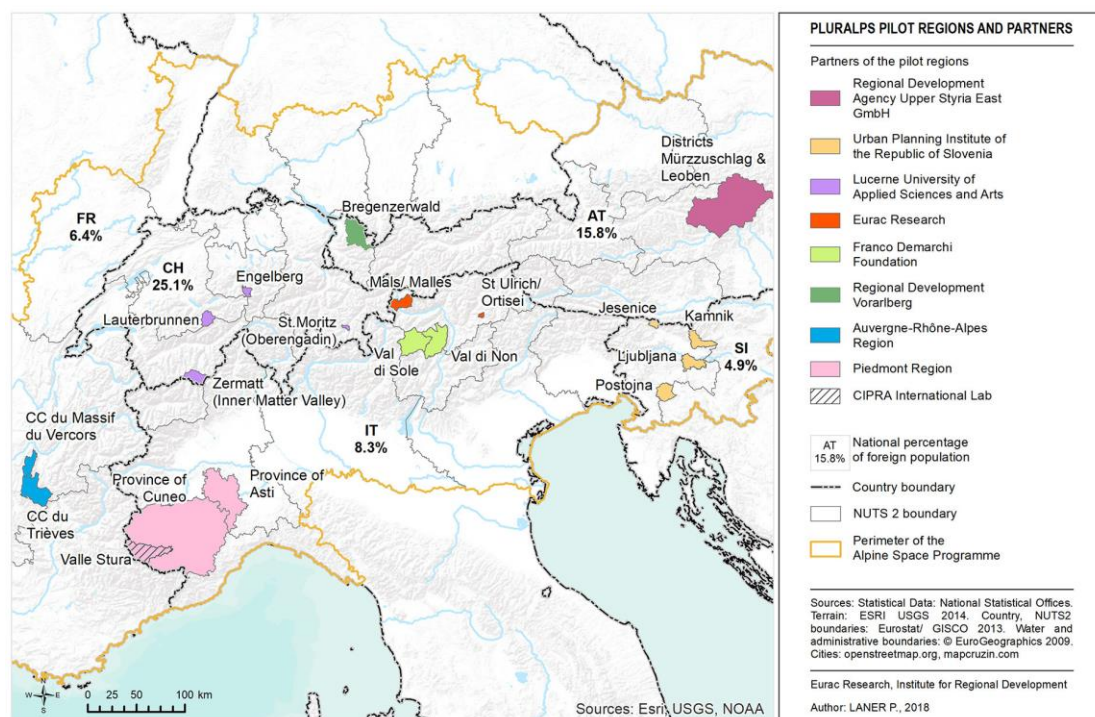


Figura 1: Mappa delle regioni pilota e dei partner in ambito PlurAlps (Laner P, 2018)

Si evidenzia un **livello di fiducia particolarmente elevato** nella prospettiva del comune (ego) e un livello di intensità medio-alto nei confronti dei partner di cooperazione. Tale cooperazione è caratterizzata da incontri regolari, processi decisionali condivisi, sviluppo congiunto di nuovi approcci e condivisione parziale di risorse e responsabilità. Per contro, il sondaggio da noi condotto nei territori pilota ha rivelato **livelli di formalità di cooperazione medio-bassi**, talvolta minimi. Ciò significa che, in alcuni casi, una piattaforma/un team/una forza lavoro definiti e comuni condivide informazioni/idee e organizza incontri informali, sostanzialmente sulla base di accordi verbali. Livelli elevati e molto elevati di formalità in termini di piani generali

congiunti o contratti/protocolli o organismi/commissioni ufficiali regolati da accordi scritti non sono frequenti.

Lo **spazio di manovra** dei comuni nella progettazione di processi di integrazione locale dipende da competenze settoriali, mezzi e meccanismi finanziari così come da organico e radicamento nelle strutture di governance generale. Staff, divisioni o giunte di responsabili si collocano essenzialmente a livello comunale, intercomunale o regionale. In Alto Adige, per esempio, ogni comune assegna la questione dell'integrazione a un responsabile, mentre in Svizzera i coordinatori dell'integrazione agiscono a livello regionale/cantonale e rispondono di diversi comuni.

In alcune aree pilota, è stato possibile avviare partnership di cooperazione in quasi ogni settore per la pianificazione e l'implementazione del progetto pilota. Ciò ha permesso di colmare i gap di competenza e di definire un'ampia base di supporto per il progetto, in grado di promuovere anche la sostenibilità della misura a seguito della conclusione del progetto.

## 1.2. Prospettiva futura

I risultati emersi nel contesto di PlurAlps sono sostanzialmente in linea con i riscontri di studi recenti **che confermano l'approccio di governance multilivello** all'integrazione e **l'importanza delle reti sociali** e del capitale sociale per l'integrazione dei migranti, soprattutto per l'inserimento nel mercato del lavoro (OCSE 2018, Zapata-Barrero et al. 2017, Marcher et al. 2017, Schader-Stiftung 2014). Trova **conferma** anche **l'approccio di sviluppo regionale** del progetto, orientato verso la società nel suo complesso, la qualità della vita dell'intera comunità regionale e tra le aree della politica, che sarà oggetto di particolare interesse anche nel prossimo periodo di programmazione per l'area dell'arco alpino. Lo strumento di pianificazione sociale, che verte su nove campi tematici, offre una dimostrazione di questo approccio olistico. Al contempo, il progetto ha sottolineato **la necessità di servizi specifici per gruppi target specifici (tipologie di migranti, con esigenze particolari)**, in diverse fasi del processo di accoglienza e integrazione.

L'integrazione incide soprattutto sui comuni, in quanto luoghi di svolgimento delle attività quotidiane. Come testimoniato da PlurAlps e da progetti simili, le comunità locali accettano e accolgono di buon grado la diversità culturale che accompagna i nuovi arrivati, nell'intento di dare insieme un nuovo significato all'esperienza di convivenza. Agiscono nell'ambito del contesto giuridico esistente, spesso procedendo a (ri)adattamenti *ad hoc* secondo l'evoluzione delle condizioni legali e politiche, come osservato soprattutto nel corso degli ultimi anni a partire dall'arrivo dei rifugiati nel 2015, o più recentemente in Italia e in Slovenia nel 2019, con la variazione del quadro legislativo.

Sulla scorta delle esperienze emerse nel contesto di PlurAlps, vengono espresse le seguenti raccomandazioni tese a migliorare ulteriormente l'efficacia delle politiche e iniziative di integrazione dei migranti a livello comunale e nell'ambito di una governance multilivello:

- Rafforzare la cooperazione con il settore economico e il mercato del lavoro, soprattutto con l'obiettivo preliminare di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro.
- In numerose aree emerge l'esigenza di rafforzare le relazioni con i comuni confinanti al fine di unire le forze per affrontare le sfide di integrazione locale, superando i confini amministrativi.
- Strategie e tool di promozione del coinvolgimento immediato dei nuovi arrivati/migranti (ONG e associazioni di migranti) al fianco di nativi/residenti di lunga data.

## 2. Vasta varietà tematica nell'arco alpino

### 2.1. Osservazioni chiave dai territori pilota analizzati

In PlurAlps, la maggior parte delle iniziative presenti nelle aree pilota e di quelle consultate durante il progetto rientrano innanzitutto nella **sfera religiosa-culturale** e in secondo luogo in quella **socio-economica** (**Error! Reference source not found.**), dove i comuni dispongono del necessario spazio di manovra con le rispettive competenze, condivise o individuali. Più frequentemente, la cooperazione si colloca nei settori della formazione e dell'istruzione, del dialogo interculturale, della cultura e degli intrattenimenti<sup>2 3</sup>. Nelle aree pilota, un numero consistente di iniziative è dedicato all'apprendimento/insegnamento della o delle lingue locali/nazionali, teso a facilitare i nuovi arrivati nella ricerca di casa e lavoro e nell'accesso ai servizi pubblici, oltreché a fornire informazioni importanti in lingue diverse – ad esempio, nelle questioni fondamentali per potersi costruire una vita in un nuovo ambiente. Nelle aree pilota, a mero titolo di esempio, esistono bar con conversazioni e corsi di lingue straniere, kit di benvenuto per nuovi cittadini e neo-assunti, colloqui personali di accoglienza, eventi di benvenuto dedicati ai nuovi arrivati e alla popolazione locale, formazione interculturale per dipendenti pubblici, centri interculturali, workshop e seminari, unità di supporto per l'inserimento nel mercato del lavoro, servizi di traduzione e interpretariato, soluzioni di alloggio (de)centralizzate per richiedenti asilo, assistenza pomeridiana per i minori in aggiunta alla regolare offerta formativa, servizi di tutela legale, ecc.<sup>4</sup>. Alcune iniziative sono parte integrante di un progetto o programma di integrazione di livello superiore, previsto da piani o leggi di integrazione locali/regionali, mentre altre rappresentano progetti indipendenti che rispondono ad esigenze *ad hoc* (soprattutto a seguito dell'arrivo dei rifugiati nel 2015).

Tabella 1: Tre dimensioni dell'integrazione (basato su Penninx, 2005)

Socio-economica	Religiosa-culturale	Politica-legale
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economia e lavoro</li> <li>• Alloggi</li> <li>• Assistenza medica</li> <li>• Servizi scolastici e formativi</li> <li>• Istruzione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialogo interculturale</li> <li>• Cultura e tempo libero</li> <li>• Famiglie e giovani</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diritti politici-legali (partecipazione politica, cittadinanza)</li> </ul>

È emersa una vasta gamma di esperienze di progetti, conoscenze e capacità in relazione a diversi temi e ambiti dell'integrazione. PlurAlps ha previsto lo sviluppo e il collaudo di servizi e offerte, il conferimento del premio Alpine Pluralism Award per la prima volta in quattro categorie, e una mappa interattiva che presenta 40 esempi di ispirazione in nove categorie, in relazione ad argomenti come l'inserimento nel

<sup>2</sup> Il Report "Governance and social networks for welcoming and integrating newcomers" è disponibile all'indirizzo: <https://www.alpine-space.eu/projects/pluralps/en/project-results/analysis>

<sup>3</sup> "Overview report on social planning and welcoming projects" disponibile all'indirizzo: <https://www.alpine-space.eu/projects/pluralps/en/project-results/analysis>

<sup>4</sup> Per una panoramica dettagliata dei servizi accessibili, vedere "Analysis Report Pilot territories" disponibile all'indirizzo <https://www.alpine-space.eu/projects/pluralps/en/project-results/analysis>



mercato sociale e del lavoro, la gestione del paesaggio, la transizione scuola-lavoro, l'arte e i media, tecnologia e costruzioni, diritti umani, ecc.

## 2.2. Prospettiva futura

Durante il progetto, è stato inoltre identificato un **gap** relativo ad alcuni temi specifici, **che dovrà essere colmato attraverso la futura cooperazione** tra gli attori e i comuni delle regioni alpine, considerando la natura trasversale dell'integrazione e nell'ottica di una prospettiva complessiva per una regione vivibile e pluralistica. Alcuni esempi:

- Soluzioni per alloggi accessibili per giovani famiglie, single o genitori single, che si tratti di richiedenti asilo/rifugiati o residenti stabili, tutti alla ricerca di una sistemazione su un mercato altamente competitivo, mentre i nuovi arrivati provenienti da Stati diversi o extracomunitari solitamente devono superare maggiori difficoltà per entrare nel mercato (a causa della mancanza di capacità linguistiche, mezzi finanziari, posto di lavoro, reti locali, ecc.).
- Misure che supportano la transizione scuola-lavoro dei migranti e misure che promuovono l'inclusione dei migranti nel duplice percorso di formazione.
- Opportunità e format dedicati ai nuovi arrivati al fine di apprendere le lingue e i dialetti locali, favorendo l'inserimento nella comunità locale, l'accesso a servizi e reti, ponderando in maniera più accurata le esigenze dei nuovi arrivati (ad es. corsi a fine lavoro, assistenza ai minori durante le lezioni per le madri, organizzazione di corsi/conversazioni in lingua nei bar nelle aree rurali).
- Sviluppo ed applicazione di format e metodi per gestire gli aspetti politico-legali dell'integrazione che riguardano essenzialmente i nuovi arrivati.
- Sviluppo ed applicazione di metodi e format di interazione con i rifugiati e i richiedenti asilo che consentano scambi e comunicazioni da pari a pari.



## Bibliografia

- Cutello G, Weiß M (2019). *Regulatory Environment Report*. Deliverable D.T1.5.1, PlurAlps project.
- Dalla Torre C, Cutello G, Weiß Miriam (2018). *Governance and social networks for welcoming and integrating newcomers – an overview report and cross-case study comparison*. Deliverable T1.2.1, PlurAlps project.
- Marcher, A., Kofler, I., Streifeneder, T., 2017, Social and labour integration of asylum seekers in rural mountain areas – A qualitative study – In: *Mountain Research & Development*, 37(4), p.1-8.
- OECD (2018). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*.
- Penninx R (2005). Integration of Migrants: Economic, social, cultural and political Dimensions. In: United Nations Economic Commission for Europe UNECE (ed.) (2005). *The New Demographic Regime Population challenges and policy responses*. New York/Geneva, pp. 137-152.
- Schader Stiftung (ed.) (2014). *Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur in strukturschwachen ländlichen Regionen – Ein Handbuch für Kommunen*.
- Weiß M (2018). *Analysis Report Pilot Territories*. Deliverable T1.4.1
- Zapata-Barrero R, Caponio T, Scholten P (2017). Theorizing the “local turn” in a multi-level governance framework of analysis: A case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*, 83 (2),241-246.