

La ricerca propone una visione estesa del concetto di comunicazione, che ricomprende interventi di comunicazione pura (campagne di manifesti) e comunicazione integrata (ad esempio in politiche di rigenerazione urbana); diretta (dall'ente locale al suo target group) e indiretta (empowerment comunicativo), faccia a faccia e mediata. La comunicazione può rivolgersi all'amministrazione stessa, alla cittadinanza nel suo insieme o a un gruppo (solo i nativi; solo le persone di origine straniera; solo i nuovi arrivati; etc.). Gli esempi di azioni vanno dall'informazione sui servizi e sui diritti e doveri, alle campagne di manifesti per incidere sulle percezioni e gli atteggiamenti, ai festival, alla realizzazione di luoghi di scambio interculturale, etc. Tutte queste sono forme di comunicazione per l'integrazione che la ricerca prende in considerazione, domandandosi poi anche quali siano gli attori coinvolti localmente e quali i processi di leadership.

Nel caso italiano, oltre a raccogliere esempi di pratiche comunicative promettenti da vari Comuni e Regioni, abbiamo sviluppato degli approfondimenti sui casi di Torino e di Reggio Emilia, due città che hanno una solida tradizione come città del dialogo interculturale, che fanno parte di network nazionali e internazionali.

L'analisi delle azioni intraprese dagli enti locali mostra alcuni nodi critici, come l'assenza di un apparato di valutazione che permetta di cogliere l'impatto delle stesse e le difficoltà legate alla gestione di progetti che prevedono la collaborazione di più settori della pubblica amministrazione. Questa criticità trova conferma nell'assenza di progetti che mirino specificamente a promuovere una migliore comunicazione interna agli enti locali, come invece accade in altri paesi coinvolti nel progetto AMICALL. Altri elementi che caratterizzano la ricerca condotta in Italia riguardano la forte politicizzazione del dibattito sulla migrazione e lo storico ruolo dell'associazionismo che in certi casi contribuiscono al prodursi di una tendenza alla delega da parte degli enti locali, alcuni dei quali concentrano il loro impegno in questo campo in ambito educativo (comunicazione interculturale nelle scuole e corsi di italiano per stranieri).

#### La ricerca porta alla formulazione di alcune brevi raccomandazioni:

a) le campagne basate su precetti morali sembrano essere inefficaci o controproducenti; b) la comunicazione autonoma e diretta può essere efficace se i destinatari e i messaggi sono definiti con chiarezza, cosa che non sempre avviene; c) le seconde generazioni sono interlocutori cruciali, sia come destinatari sia come alleati nella produzione di azioni comunicative; d) la comunicazione risulta più credibile ed efficace se inserita in strategie di lungo periodo e se integrata in azioni politiche complesse; e) la costituzione di spazi permanenti di incontro e di dialogo fra nuovi e vecchi residenti a livello di quartiere si presenta come una forma promettente di comunicazione istituzionale.

Una questione che è emersa spesso nelle interviste, nei workshop e nei convegni organizzati nel corso della ricerca è quella dei media. Spesso gli amministratori locali hanno parlato del bisogno di contrastare il rumore di fondo dei media nazionali, il cui rapporto "problematico" con l'immigrazione non solo è messo in risalto da molte ricerche sociologiche, ma è avvertito in molti casi come un problema che riguarda la quotidianità dei Comuni, che si trovano ad agire in un contesto "agitato". In parte come conseguenza di questa convinzione diffusa, in parte come tentativo di rispondere a un bisogno di protagonismo, molte azioni degli enti locali sono dirette ai media, sia ai media mainstream (per far passare su radio, Tv locali e stampa locale, immagini di positiva integrazione), sia ai media interculturali (per promuovere il protagonismo dei cittadini di origine straniera), sia infine ai nuovi media (il caso, tra gli altri, del Torino Web News). Alcune di queste azioni hanno una lunga tradizione (Regione Emilia Romagna e Provincia di Cesena-Forlì) e sembrano oggetti di studio particolarmente interessanti perché rivelano anch'essi la difficoltà di agire tra piano nazionale e piano locale, tra comunicazione politica e comunicazione istituzionale.

Alla ricerca per la parte italiana hanno lavorato Ferruccio Pastore, Andrea Pogliano e Roberta Valetti per il Forum internazionale europeo di ricerche sull'immigrazione (Fieri).



AMICALL

## ATTITUDES TO MIGRANTS, COMMUNICATION AND LOCAL LEADERSHIP



**Il messaggio centrale del progetto AMICALL è che il livello locale conta: le sfide dell'integrazione sono condizionate dai singoli contesti e micro-contesti. La governance locale gioca un ruolo essenziale nei processi di integrazione. Sebbene i contesti presi in esame dalla ricerca siano molto diversi fra loro, abbiamo rintracciato esempi evidenti di enti locali e regionali che assumono ruoli di leadership nei processi di integrazione, anche in casi in cui i governi nazionali siano poco attivi. In un contesto europeo caratterizzato da alti livelli di sentimenti anti-immigrati, gli enti locali giocano un ruolo insostituibile nell'assicurare che le società di immigrazione contribuiscano a creare le condizioni per favorire l'integrazione.**

La ricerca ha messo in evidenza una serie di attività svolte o promosse dagli enti locali e regionali volte a: contrastare la disinformazione e i malintesi e contribuire a un dibattito pubblico più informato; evitare, mediare e disinnescare tensioni e conflitti; favorire lo scambio e il dialogo tra diverse comunità che abitano gli stessi luoghi; comunicare un senso di appartenenza locale inclusiva e condivisa da tutti i cittadini.

Il progetto AMICALL si è sviluppato attraverso un'azione di ricerca transnazionale che ha esplorato il ruolo degli enti locali e regionali nel comunicare con i cittadini sulle complesse questioni sollevate dalle migrazioni internazionali. Sostenuto dal Fondo Europeo Integrazione, con il Consiglio d'Europa come partner, il progetto AMICALL ha fornito una piattaforma per la condivisione di buone prassi e per lo sviluppo di nuove strategie comunicative nel campo della comunicazione istituzionale al fine di favorire l'integrazione a livello locale.

La ricerca è stata condotta in sei stati membri dell'Unione Europea: Germania, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito. All'inizio del 2011 i gruppi di ricerca hanno iniziato a lavorare, identificando gli elementi di contesto all'interno dei quali gli enti locali e regionali dei sei paesi si trovano ad operare. Per garantire l'analisi comparativa, ogni gruppo ha prodotto il primo rapporto di ricerca (country context report). Lo studio è proseguito, includendo interviste con membri degli enti locali e regionali, del mondo dell'associazionismo e altri esperti, con l'obiettivo di mappare le attività comunicative prodotte dalle amministrazioni locali e di svolgere ricerca in profondità su una serie di casi-studio. Ogni gruppo di ricerca si è impegnato a identificare iniziative di successo e a mettere in evidenza gli ostacoli più evidenti al successo in ogni paese, regione e città. Tali questioni sono state poi discusse con gli attori locali in occasione dei technical workshops. La seconda parte del progetto ha posto l'attenzione sulle lezioni politiche che potevano essere tratte dalla ricerca sul campo: ogni gruppo di ricerca ha presentato i suoi risultati (e quelli relativi agli altri paesi coinvolti nel progetto) in un convegno durante il quale policy-maker locali e nazionali, membri di associazioni ed esperti, sono stati sollecitati a fornire un feedback.

Sono stati poi prodotti dei rapporti di ricerca nazionali, ora disponibili sul sito del progetto AMICALL, dove è anche scaricabile il "manuale delle buone prassi" (handbook of promising practices), contenente una lista delle azioni individuate nei sei paesi dove la ricerca è stata svolta. Il rapporto finale di AMICALL (the final transnational report) mette insieme i principali risultati condivisi delle ricerche condotte nei singoli paesi.



## Risultati

Sebbene le percezioni dell'immigrazione e gli atteggiamenti verso gli immigrati varino attraversando l'Europa, gli atteggiamenti negativi sembrano prevalere nella maggior parte dei paesi e diffusi sono i casi di tensioni e conflitti locali. La ricerca mette in luce il fatto che il contesto, sia a livello nazionale, sia a livello locale, conta molto: emergono differenze significative, sia tra i paesi considerati, sia tra le città prese in esame all'interno di questi paesi, ma si riscontrano anche somiglianze a aspetti comuni tra località distanti. Un altro elemento che conta riguarda il dibattito pubblico sull'immigrazione e l'integrazione. In alcuni paesi non si focalizza ancora sull'integrazione con riferimento ai migranti; in altri si sta cercando di andare oltre il paradigma dell'integrazione e si discute di coesione, inclusione, partecipazione o cittadinanza.

Diverse sono le motivazioni e i fattori che hanno portato alla nascita delle iniziative prese in analisi: si va da eventi eclatanti che hanno innescato situazioni di conflitto, richiedendo interventi di emergenza a progetti maturati nel tempo e sostenuti con finanziamenti nazionali ed europei.

Le attività degli enti locali e regionali identificate dal progetto includono le campagne di comunicazione, i progetti pratici per facilitare la comunicazione interculturale tra gruppi, la comunicazione faccia a faccia tra singoli individui. Tipi diversi di attività sollevano considerazioni in parte diverse.

- **Obiettivi:** La ricerca sottolinea i rischi delle strategie comunicative unidirezionali, le quali possono essere inefficaci o persino contro-produttive. Alcune di queste azioni ottengono tuttavia dei risultati, a patto che gli enti abbiano chiari destinatari e obiettivi.
- **Gruppi target:** Strategie distinte coinvolgono processi comunicativi che possono volta per volta rivolgersi a gruppi di migranti, agli autoctoni, a tutta la comunità o, ancora, possono essere dirette ai funzionari della PA.
- **Ruolo degli enti locali:** Alcuni enti locali sviluppano una forte leadership, approfittando del proprio ruolo e di competenze specifiche; in molti casi lavorano in partnership con altri attori locali (imprenditori, sindacati, associazioni, comprese associazioni di migranti). In alcuni casi, valide considerazioni spingono gli enti locali a incoraggiare altri partner ad assumere il ruolo-guida: questo accade, ad esempio, quando un attore locale ha una grande credibilità, da tutti riconosciuta, agli occhi dei destinatari dell'azione comunicativa.

La ricerca ha portato a identificare dei trend per ciò che riguarda la **definizione della leadership** e lo sviluppo della **pianificazione strategica** compiuta dagli enti locali.

- I paesi i cui enti locali hanno **assessori designati** che assumono un ruolo di guida chiaro, il **coordinamento interno** alle pubbliche amministrazioni risulta più efficiente e favorisce lo sviluppo di strategie più complesse e efficaci.
- Accade spesso che i progetti siano sviluppati da **piccoli gruppi o da singoli individui**, il che porta le iniziative a risultare vulnerabili e non sostenibili.
- **Gli stakeholders** giocano un ruolo chiave in tutti i paesi europei, ma incontrano ostacoli di varia natura che spesso impediscono loro di diventare partner effettivi nel processo.

Gli enti regionali e locali di tutti i paesi considerati sono consapevoli della necessità di uno sviluppo strategico che vada oltre la risposta emergenziale o i progetti legati a finanziamenti specifici e limitati nel tempo. Tali interventi strategici a lungo termine sono per ora l'eccezione, non la regola, anche se emergono dei segnali di un cambiamento in questa direzione.

L'assenza di valutazione tipica delle azioni analizzate lascia dei dubbi sulle possibilità di identificare con chiarezza i risultati e l'impatto; tuttavia la ricerca prova a segnalare i diversi fattori che influenzano il successo o l'insuccesso delle iniziative:

- **Risorse finanziarie:** L'austerità fiscale rappresenta un ostacolo all'implementazione e alla sostenibilità dei progetti e questo sembra particolarmente vero in molti paesi per quanto riguarda i progetti legati all'integrazione, ai quali sono destinate risorse scarse.
- **Il dibattito pubblico:** L'assenza di una chiara volontà politica a livello nazionale e la presenza di discorsi pubblici xenofobi, ha avuto effetti sulla libertà di manovra degli enti locali e regionali, portando in alcuni casi a rendere più problematica l'attivazione e l'implementazione di iniziative. Anche i media nazionali sono percepiti da molti assessori e funzionari delle PA come ostacoli al successo delle iniziative locali; i media locali sono invece spesso letti in termini più positivi e talvolta sono partner importanti nello sviluppo delle azioni.
- **I personalismi e le leadership individuali** producono risultati importanti, ma al contempo espongono tutto il lavoro a rischi di vulnerabilità maggiori rispetto ad approcci più strutturati.
- **I quadri normativi** sono un fattore-chiave: la complessità delle strutture burocratiche, le barriere di diversa natura a un dialogo efficace tra assessorati e l'assenza di migranti nell'organico sono tutti fattori che inibiscono la buona riuscita degli interventi.

La ricerca ha messo in luce una chiara richiesta, da parte degli enti, di opportunità di formazione e di scambio sul tema della comunicazione istituzionale orientata alle percezioni e agli atteggiamenti verso i migranti; tale richiesta include la creazione di piattaforme per condividere esperienze sia all'interno dei confini nazionali, sia al di là degli stessi.

## Raccomandazioni

Il manuale delle buone prassi, pubblicato on-line insieme al report della ricerca, illustra in dettaglio specifiche attività comunicative, offrendosi come uno strumento concreto per gli enti locali. Il progetto ha anche portato a sviluppare raccomandazioni di ordine più generale, dirette agli enti locali e regionali, ma anche ad altri livelli di governance, inclusa l'Unione Europea.

- *Gli enti locali e regionali dovrebbero sviluppare una ancora maggior coscienza del proprio ruolo, delle loro responsabilità e delle competenze a loro disposizione per fornire una leadership locale in attività di comunicazione che abbiano come fine quello di creare le condizioni per una migliore integrazione. Gli stakeholder dovrebbero riconoscere e sostenere questo ruolo.*
- *Il coinvolgimento delle amministrazioni locali in questo tipo di interventi è necessario per raggiungere l'obiettivo di una migliore integrazione, così come è necessaria la cooperazione con altri enti locali, con altri livelli di governance e con le realtà del terzo settore.*
- *Gli enti locali e regionali dovrebbero mobilitare tutti gli stakeholder, costruendo reti e coalizioni tra settori. Maggior tempo e risorse potrebbero essere necessari per permettere un contributo significativo da parte della società civile.*
- *Gli enti locali e regionali dovrebbero andare al di là delle risposte ad hoc, e orientarsi verso approcci strategici basati su obiettivi chiari e percorsi già collaudati. Il segmento della popolazione coinvolto nel progetto dovrebbe essere individuato con attenzione e la metodologia adattata agli obiettivi e al gruppo considerato. Gli enti locali e regionali dovrebbero disporre di una vasta gamma di metodologie, e utilizzare la cultura, l'umorismo e il contatto interculturale quando il contesto lo richiede.*
- *Gli approcci strategici dovrebbero essere basati sull'evidenza, includere messaggi coerenti, un'informazione equilibrata, utilizzare una vasta gamma di modelli d'interazione, mediata e in compresenza. Dovrebbero cercare di sviluppare partnership efficaci con i media.*
- *Gli enti locali e regionali dovrebbero promuovere identità forti e inclusive, basate su interessi comuni e prospettive che riguardino tutti i cittadini e porre le basi per la creazione di un senso di appartenenza locale inclusiva e condivisa.*
- *Uno sviluppo efficace delle attività di comunicazione nel settore dell'integrazione necessita di affidabili valutazioni generali e di impatto. Richiede inoltre piattaforme per la condivisione dell'apprendimento e della pratica all'interno e tra paesi.*

## Organizzazioni partner

- **Regno Unito:** Centre for Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford.
- **Ungheria:** Central European University (CEU), Budapest.
- **Germania:** european forum for migration studies (efms), Bamberg.
- **Paesi Bassi:** Erasmus University of Rotterdam.
- **Spagna:** Universidad Complutense, Madrid.
- **Italia:** Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione (FIERI), Torino.
- **Partner Associato:** Consiglio d'Europa.
- **Valutatori:** Centre for Urban and Community Research, Goldsmiths, University of London.

