

**MANUALE PER CREARE
UN ONE-STOP-SHOP PER L'INTEGRAZIONE
DEGLI IMMIGRATI**



Febbraio 2009

Il presente manuale è stato redatto da:

Catarina Reis Oliveira (ACIDI, I.P.),
Maria Abranches (IOM – missione in Portogallo)
e Claire Healy (ACIDI, I.P.)

ISBN 978-989-8000-76-7

Deposito legale: 288459/09

Stampa: António Coelho Dias, S.A.

Tiratura: 6.000 esemplari

Il presente manuale è stato finanziato dal Fondo INTI della Commissione europea (Direttorato Generale Giustizia, Libertà e Sicurezza) e promosso e coordinato dall'Alto Commissariato per l'Immigrazione e il Dialogo Interculturale (ACIDI, I.P.), nell'ambito del Progetto *“One-Stop-Shop”: una risposta nuova per l'integrazione degli immigrati* (JLS/2006/INTI/148)

Può essere scaricato dal sito web www.oss.inti.acidi.gov.pt ed è disponibile per il download in inglese, portoghese, tedesco, greco, italiano e spagnolo. Per richiedere una copia rilegata del manuale in inglese, vi preghiamo di inviare un'e-mail a oss@acidi.gov.pt.

Logo del progetto: Miguel Dantas e Catarina Jorge

Design del manuale: António Souto

Febbraio 2009

Stampato a Lisbona, Portogallo

CONTENTS

NOTA INTRODUTTIVA	5
PREFAZIONE a cura di Jan Niessen	7
CONTESTO	9
1. INTRODUZIONE: IL SERVIZIO ONE-STOP-SHOP	
1.1. Che cos'è il One-Stop-Shop	15
1.2. I benefici della creazione di un One-Stop-Shop	17
1.3. I prerequisiti e i passi necessari per la creazione di un One-Stop-Shop	23
1.4. Le possibili sfide nella creazione di un One-Stop-Shop	28
	31
2. PARTENARIATO E COORDINAMENTO NEI SERVIZI	
DI INTEGRAZIONE	41
2.1. Riunire i partner	42
2.2. Coordinamento dei servizi pubblici	47
2.3. Partenariato tra il Governo e la società civile	50
3. SERVIZI DI MEDIAZIONE DA PARTE DELLE COMUNITÀ	57
DI IMMIGRATI	58
3.1. Chi sono i mediatori culturali?	61
3.2. Il ruolo dei mediatori culturali presso il One-Stop-Shop	62
3.3. Come raggiungere i mediatori culturali? Come selezionarli?	
	67
4. SERVIZI OFFERTI PRESSO IL ONE-STOP-SHOP	68
4.1 Servizi pubblici	70
4.2 Servizi di sostegno	72
4.3 Servizi complementari	
	75
5. ACCESSIBILITÀ DEL ONE-STOP-SHOP	76
5.1. Accessibilità strutturale	78
5.2. Accessibilità dell'informazione	
	83
6. ASPETTI ECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA	85
6.1. Risorse umane	86
6.2. Risorse materiali	
	88
NOTE FINALI	



NOTA INTRODUTTIVA

Il manuale su come creare un One-Stop-Shop è uno dei principali risultati del progetto “One-Stop-Shop: una nuova risposta per l’integrazione degli immigrati”, finanziato dal Fondo Inti della Commissione europea e coordinato dall’Alto commissario per l’immigrazione e il dialogo interculturale.

L’obiettivo del progetto è stato quello di creare una rete di partner per discutere e valutare l’approccio One-Stop-Shop, raccomandato dall’Agenda comune per l’integrazione della Commissione (COM 2005 389), al fine di rafforzare l’attuazione del sesto principio fondamentale comune sull’integrazione riguardo all’accesso alle istituzioni da parte degli immigrati.

L’esperienza portoghese, nell’ambito di questa strategia innovativa One-Stop-Shop (con la realizzazione di due One-Stop-Shop dal nome di Centri nazionali di appoggio agli immigrati), è stata considerata paradigmatica ai fini del progetto ed è infatti molto positiva.


Attualmente, i servizi pubblici devono soddisfare i bisogni di una popolazione sempre più eterogenea, che comprende cittadini diversi dal punto di vista sociale ed etnico.

Sappiamo che gli immigrati devono affrontare molti ostacoli per poter usare appieno i servizi pubblici. Alcuni esempi: la quantità di istituzioni coinvolte nel processo di integrazione, la mancanza di cooperazione tra servizi governativi e la dispersione delle loro sedi, la diversità delle procedure, la burocrazia complessa e le difficoltà di comunicazione a causa della diversità culturale e linguistica.

Sono molti e vari i passi che possono essere intrapresi per eliminare questi ostacoli e migliorare l’accessibilità ai servizi. La creazione di One-Stop-Shop è uno di essi.

L’approccio One-Stop-Shop portoghese, secondo le raccomandazioni dell’UE, è riuscito a conseguire una buona cooperazione tra i diversi servizi pubblici situati nello stesso edificio, oltre alla creazione di nuovi servizi volti a soddisfare i bisogni concreti degli immigrati. Esso rappresenta una risposta fondamentale per soddisfare sia i bisogni dei nuovi arrivati che quelli degli immigrati da più lungo tempo soggiornanti.. In altre parole, il servizio One-Stop-Shop è una strategia olistica di *gestione* di servizi agli immigrati che agevola il processo di integrazione.

Il Portogallo ha dimostrato inoltre un approccio innovativo, attraverso il coinvolgimento dei mediatori culturali provenienti dalle diverse comunità di immigrati nella prestazione dei servizi



forniti dalle pubbliche amministrazioni. L'esperienza portoghese dimostra che i mediatori svolgono un ruolo importante nel promuovere l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati, riducendo gli ostacoli all'accesso e la mancanza di fiducia nei confronti dei servizi statali.

Il progetto INTI ha rappresentato una buona opportunità per scambiare informazioni, esperienze e conoscenze tra tutti gli attori fondamentali coinvolti. Il manuale dovrebbe essere considerato una fonte di ispirazione per i diversi attori operanti nell'Unione europea ai fini dell'attuazione delle politiche d'integrazione nel campo della prestazione dei servizi.

Sono convinto del fatto che il servizio One-Stop-Shop sarà in grado di rispondere in modo innovativo e concreto alle varie preoccupazioni e sfide in materia di integrazione degli immigrati negli Stati membri, offrendo un utile contributo ad una società più inclusiva con pari opportunità per tutti.

Pedro Silva Pereira

Ministro della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Portogallo)

PREFAZIONE a cura di Jan Niessen

Cittadinanza attiva e servizi pubblici

Probabilmente le società meglio integrate sono quelle in cui i cittadini sanno orientarsi facilmente e contribuiscono al benessere di tutti. In questo tipo di società le persone godono di pari opportunità e sono trattate in modo equo. I loro diritti e responsabilità vengono riconosciuti e rispettati. Hanno diritto a una vita autonoma basata sulle loro scelte e sulla ricerca della realizzazione personale, e sono inoltre attivamente impegnati nella vita economica, sociale, culturale e civica della società.

Si tratta ovviamente di un'impresa difficile, ma la politica può aiutare a creare le condizioni favorevoli affinché ciò avvenga.

Nelle società aperte ed inclusive gli immigrati vengono accolti in quanto futuri cittadini. Si tratta spesso di persone giovani e dinamiche, di uomini e donne dotati di risorse che lavorano arduamente. Molti di loro sono scappati da situazioni difficili e pericolose nei loro paesi d'origine e stanno costruendo una nuova vita grazie all'incontro tra le loro qualifiche personali e le circostanze più favorevoli dei paesi di destinazione.

Far sì che questo funzioni per tutti è un compito difficile ma da cui le società di accoglienza possono ricavare dei benefici. A questo proposito i servizi pubblici svolgono un ruolo fondamentale.

In un ambiente inclusivo gli immigrati possono contribuire maggiormente al benessere delle società. Acquisiscono maggiori diritti ed assumono più responsabilità nel corso del tempo mentre le politiche ne assicurano la residenza, promuovono la partecipazione, facilitano il ricongiungimento familiare, incoraggiano la naturalizzazione e combattono la discriminazione.

Il modo in cui vengono acquisiti il permesso di soggiorno e la cittadinanza è una questione di prestazione di servizi che prevede l'espletamento corretto e puntuale delle formalità necessarie per l'acquisizione di tale status ambito e meritato. Non soltanto gli immigrati ma anche i datori di lavoro e le istituzioni pubbliche ricavano enormi benefici da procedure brevi, semplici e trasparenti per la richiesta e l'acquisizione dei permessi di lavoro e di soggiorno, attestati familiari, eccetera. Il modo in cui tali servizi vengono prestati, in particolare se correttamente e con giustizia, trasmette un forte messaggio di rispetto e dignità.



Mentre contribuiscono alla società e diventano cittadini attivi, gli immigrati hanno il diritto a essere trattati come cittadini. In una società eterogenea l'accesso equo a servizi ed ad un giusto trattamento sono principi fondanti. Gli immigrati vanno incontro a molti ostacoli quando devono usufruire dei servizi pubblici. Forse non sanno quali sono i servizi a cui hanno diritto, oppure i servizi sono troppo cari e al di fuori della loro portata. I servizi offerti possono trovarsi in molti luoghi diversi e lontano da dove gli immigrati abitano e lavorano. Molte misure diverse possono essere prese al fine di eliminare questi ostacoli e potenziare l'accessibilità dei servizi. La creazione di un One-Stop-Shop è una di esse.

Per tradizione, le istituzioni pubbliche prestano servizi al "pubblico generale" e adattano i loro servizi a gruppi o persone con caratteristiche specifiche. Attualmente devono soddisfare le esigenze di una popolazione socialmente e geograficamente mobile e sempre più eterogenea. Per trattare chiunque, non nello stesso modo, ma in modo equo, i fornitori di servizi devono investire più che mai nel cercare di sapere quali sono le esigenze dei loro clienti, diversi per etnia e razza, in modo tale da sapere se e come i servizi generali devono essere completati da servizi specifici e per quanto tempo. I mediatori possono svolgere un ruolo importante in questo processo e nella prestazione di servizi su misura.

Il manuale come creare un One-Stop-Shop per l'integrazione degli immigrati sarà di grande aiuto per coloro che hanno il compito di prestare e migliorare i servizi pubblici e che lavorano a beneficio di coloro che ne usufruiscono.

Jan Niessen

Direttore del Gruppo politiche migratorie (Bruxelles)



CONTESTO

Il manuale *come creare un One-Stop-Shop* è uno dei principali risultati del progetto “One-Stop-Shop”: *Una risposta nuova per l'integrazione degli immigrati*” (JLS/2006/INTI/148)¹, finanziato dal Fondo INTI della Commissione europea (Diretorato generale giustizia, libertà e sicurezza) e promosso e coordinato dall'Alto commissariato per l'immigrazione e il dialogo interculturale (ACIDI, I.P. – il servizio statale portoghese per l'integrazione degli immigrati).²


Il principale obiettivo di questo progetto è stato quello di creare una rete di partner per discutere e valutare l'approccio “One-Stop-Shop”, raccomandato dall'*Agenda comune della Commissione per l'integrazione* (COM 2005 389) per rafforzare l'attuazione del sesto principio fondamentale comune sull'integrazione - “*L'accesso degli immigrati alle istituzioni, nonché a beni e servizi pubblici e privati, su base identica a quella dei cittadini nazionali e senza discriminazione è essenziale*”.

L'esperienza portoghese, all'interno di questa strategia innovativa One-Stop-Shop, è stata presa ad esempio per illustrare il contesto del progetto. Nel 2004 il Portogallo, attraverso l'ACIDI, I.P., ha sviluppato due One-Stop-Shop con il nome ufficiale di *Centri nazionali di appoggio agli immigrati*. Questi due centri destinati esclusivamente agli immigrati, riuniscono sotto lo stesso tetto una serie di servizi in materia di immigrazione. Seguendo la filosofia del lavoro in partenariato per sviluppare buone politiche d'integrazione e buoni risultati, in un contesto di responsabilità condivisa (priorità così definita dal sesto e nono dei principi fondamentali comuni sull'integrazione), i due centri coinvolgono i dipartimenti di cinque Ministeri e raggruppano uffici specializzati a prestare servizi specifici di sostegno.

La prima edizione del “Manuale sull'integrazione per decisori politici e operatori”, un manuale che offre un orientamento utile e pratico per l'attuazione dei principi fondamentali comuni sull'integrazione e agevola lo scambio di esperienze, informazioni e iniziative politiche, ha segnalato i One-Stop-Shop portoghesi come un esempio di migliori pratiche nel lavoro con i partner per conseguire risultati di integrazione degli immigrati.

In Portogallo l'approccio One-Stop-Shop ha dimostrato di essere uno strumento innovativo per offrire una risposta unica all'utente, dato che si basa su un sistema generale condiviso di gestione dati, utilizzato nel servizio al pubblico, che facilita la scansione di dati e documenti e la comunicazione tra vari uffici, nonché sul coinvolgimento nell'offerta di servizi pubblici di mediatori culturali provenienti dalle diverse comunità di immigrati.

Dopo due anni di funzionamento, nel 2006 l'Alto commissariato portoghese per l'immigrazione ha richiesto all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM) di



realizzare una valutazione indipendente dei risultati di questi centri di sostegno. Tra le conclusioni più rilevanti della relazione IOM va citata la raccomandazione di realizzare una rete internazionale per discutere del modello di One-Stop-Shop in quanto strumento per l'integrazione degli immigrati ed esaminare la fattibilità della sua attuazione in altri Stati membri dell'UE.

L'ACIDI, I.P. ha, pertanto, riunito sette altri partner per attuare il progetto *“One-Stop-Shop: una risposta nuova per l'integrazione degli immigrati”*: l'Istituto ellenico per la politica migratoria (Grecia), la Direzione generale dell'immigrazione (Italia), il Direttorato generale per l'integrazione degli immigrati (Spagna), il Consiglio per gli immigrati dell'Irlanda (Irlanda), la rete per le migrazioni in Europa, e.V. (Germania), l'Organizzazione internazionale per le migrazioni – missione in Portogallo e l'Istituto per le migrazioni e studi etnici dell'Università di Amsterdam (Paesi Bassi). Di conseguenza, l'analisi dell'approccio One-Stop-Shop è stata garantita attraverso il coinvolgimento nel progetto di partner di diversa natura, ovvero: (1) Paesi con un'esperienza recente di immigrazione che già vivono l'esperienza di una seconda e terza generazione di immigrati; e (2) partner che rappresentano uffici statali nazionali per l'integrazione (Portogallo, Spagna e Italia), partner di Organizzazioni non governative (Irlanda e Germania), un partner privato che opera ai sensi della legge con supervisione ministeriale (Grecia), un centro di ricerca che coordina una Rete di eccellenza nel campo delle migrazioni internazionali, integrazione e coesione sociale (Paesi Bassi)), ed un organismo internazionale (Organizzazione internazionale per le migrazioni).

Il presente progetto europeo, realizzato dal mese di settembre del 2007 fino al mese di febbraio del 2009 grazie a finanziamenti della Commissione europea, ha, inoltre, coinvolto una varietà di attori con esperienza nell'integrazione degli immigrati, compresi decisori politici, attori pubblici (a livello locale, regionale e nazionale), prestatori di servizi, ricercatori, associazioni di immigrati e altri portatori d'interesse (stakeholders) rilevanti. Questi diversi attori hanno monitorato tutte le attività del progetto in quanto parte del Comitato di pilotaggio³ del progetto e/o in quanto membri di uno dei sei Comitati consultivi⁴ nazionali creati in ciascuno dei Paesi partecipanti. Durante l'attuazione del progetto questi attori chiave hanno partecipato a varie attività: hanno contribuito alla discussione sui Rapporti nazionali realizzati in ciascuno dei Paesi partner⁵ e sui documenti di lavoro del progetto; hanno fornito informazioni sulle principali difficoltà d'integrazione che gli immigrati devono affrontare nella società di accoglienza, relativamente ai servizi in generale offerti o a quei servizi rilevanti di sostegno che già esistono; hanno partecipato ai workshop transnazionali ospitati dai partner di progetto.⁶

Grazie al sostegno di tutti questi attori chiave, le informazioni, le idee iniziali, gli esempi ispiratori e le raccomandazioni preliminari raccolte attraverso le diverse attività del progetto, sono stati fondamentali per la costruzione dei capitoli di questo manuale. Alcuni di essi

fanno parte del manuale, inseriti in finestre inframmezzate al testo, mentre informazioni più dettagliate e link sono disponibili sul sito web del progetto – www.oss.inti.acidi.gov.pt

Questo manuale rispecchia il lavoro di una rete di partner che, partendo dall'analisi dei rispettivi Rapporti nazionali sull'integrazione degli immigrati⁷, sono stati in grado di sviluppare una proficua discussione e valutazione sul servizio "One-Stop-Shop".

La condivisione di esperienze e conoscenza tra i partecipanti coinvolti nel progetto (compresi coloro che hanno partecipato al Comitato di pilotaggio e ai Comitati consultivi nazionali) ha permesso di migliorare i risultati finali dell'iniziativa, compreso il sito web del progetto e questo manuale.

Il manuale si basa inoltre sui risultati di tre workshop transnazionali⁸ realizzati durante il progetto INTI. Ciascun workshop è stato incentrato su un tema specifico legato al progetto: (1) il primo workshop transnazionale si è tenuto a Dublino il 26 febbraio 2008, sul tema *'Il ruolo dei mediatori socioculturali nel One-Stop-Shop'*; (2) il secondo workshop transnazionale si è tenuto ad Atene il 6 giugno 2008, ed ha riguardato *'La prestazione integrata di servizi agli immigrati: esempi di One-Stop-Shop in Europa'*; (3) il terzo workshop transnazionale si è tenuto a Berlino l'8 luglio 2008, ed è stato dedicato al: *'partenariato tra le ONG e gli attori pubblici nell'offerta di servizi ai migranti'*. Questi workshop sono stati organizzati da tre dei partner di progetto e hanno visto la partecipazione dei rappresentanti delle organizzazioni partner, insieme a membri dei comitati consultivi nazionali e di altri organismi politici pubblici e non pubblici ed a portatori d'interessi in materia d'integrazione.

Poiché il progetto mira a sviluppare un approccio che sia riproducibile nei diversi Stati dell'Unione europea e dato che il manuale si propone di offrire un orientamento utile e pratico per l'attuazione del servizio di One-Stop-Shop, è stato considerato essenziale avere una valutazione esterna dei risultati finali del progetto. Di conseguenza, e tenendo conto dell'undicesimo principio fondamentale comune sull'integrazione, "sviluppare obiettivi, indicatori e meccanismi chiari di valutazione", la valutazione del progetto è stata condotta dal Prof. Rinus Penninx, il coordinatore della rete di eccellenza IMISCOE. Una valutazione dettagliata della fattibilità dell'attuazione del One-Stop-Shop negli Stati membri sulla base dei risultati concreti del progetto (i.e. *manuale su come creare un One-Stop-Shop*, Rapporti nazionali, verbali delle riunioni dei comitati consultivi e risultati dei workshop) è disponibile sul sito web.

In sintesi, lo scambio di esperienze e know-how tra i partner e i membri dei comitati consultivi nazionali coinvolti nel progetto, ha apportato un valore aggiunto all'iniziativa e facilitato una strategia di integrazione coerente, efficace e riproducibile per gli Stati membri dell'Unione europea che viene presentato in questo manuale. Questo manuale dovrebbe essere visto non tanto come un documento prescrittivo, bensì come fonte di ispirazione per i vari attori



dell'Unione europea che attuano politiche di integrazione nel campo della prestazione dei servizi.

Se si tiene inoltre conto del fatto che in alcuni Paesi il recente dibattito sull'immigrazione è stato avviato come reazione ad una percezione del fallimento delle politiche di integrazione⁹, l'approccio sviluppato dal presente progetto sembra poter contribuire ad orientare nuovamente il dibattito. L'individuazione, la definizione e la valutazione di un nuovo servizio per l'integrazione degli immigrati, basato sulle esperienze di diversi Stati membri e dei diversi portatori d'interesse in materia d'immigrazione, ed in cui gli immigrati svolgono un ruolo fondamentale, è in linea con le massime priorità dell'Unione europea. Il servizio One-Stop-Shop potrà, quindi, rispondere in modo innovativo e concreto alle varie preoccupazioni e sfide legate all'integrazione degli immigrati negli Stati membri.




Manuale per creare un One-Stop-Shop



1. INTRODUZIONE: IL SERVIZIO ONE-STOP-SHOP



“One-Stop-Shop”: una risposta nuova per l’integrazione degli immigrati”



Secondo le stime più recenti, la popolazione dei cittadini di paesi terzi che risiedono nei paesi dell'Unione europea è di circa 18,5 milioni, equivalente al 3.8% della popolazione totale.¹⁰ Ne consegue che la gestione dell'integrazione degli immigrati nell'Unione europea è una delle responsabilità cui va incontro attualmente la maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea. Sia i Paesi con una lunga storia di immigrazione alle spalle, sia quelli che vivono per la prima volta l'esperienza di flussi di immigrazione, devono affrontare l'esigenza di definire politiche di integrazione sostenibili.

La Commissione europea al fine di raggiungere questo obiettivo sostiene gli Stati membri nella formulazione di politiche integrative, sviluppando approcci comuni per l'integrazione degli immigrati e promuovendo lo scambio di buone pratiche. Tra gli sviluppi recenti più rilevanti in questo campo citiamo i *“Principi Fondamentali Comuni sull'Integrazione”*, quadro generale per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea adottato con la Comunicazione della Commissione, *“Un'agenda Comune per l'Integrazione”*, le *“Relazioni Annuali su Migrazione ed Integrazione”*, e le due edizioni del Manuale sull'Integrazione per Decisori Politici e Operatori. Inoltre, nel 2008 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il Patto europeo su immigrazione e asilo e la Conferenza ministeriale europea sull'integrazione ha approvato la Dichiarazione di Vichy.

Questi documenti UE sono unanimi nel raccomandare un approccio coerente da parte di tutto il Governo nei confronti dell'integrazione e che si avvalga della collaborazione delle comunità di immigrati. L'integrazione è considerata un processo di adeguamento reciproco, in cui sia la società di accoglienza che gli immigrati partecipano al necessario adattamento. Recita, infatti, la Dichiarazione di Vichy: *“Per poter avere successo, il processo di integrazione richiede uno sforzo autentico da parte della società ospitante e delle autorità pubbliche competenti, nonché da parte degli stessi immigrati, in modo tale da incentivare il rispetto reciproco”* (p. 5).

Inoltre, l' *Agenda comune per l'integrazione*, prima risposta dell'Unione europea alla raccomandazione del Consiglio europeo di stabilire un quadro europeo coerente per l'integrazione, propone misure concrete ed incoraggia gli Stati membri a rafforzare i loro sforzi di sviluppo delle strategie di integrazione (COM (2005) 389 definitivo).

Tenendo conto della diversità di contesti, storie e tradizioni nei vari Paesi, questa comunicazione trae conclusioni dalle politiche attuate finora e mira ad assistere gli Stati membri nel gestire i diversi tipi di sfide in materia d'integrazione.

Riguardo al sesto principio fondamentale comune dell' *Agenda comune*, che si occupa dell'accesso degli immigrati a istituzioni e servizi al fine di facilitare il processo di integrazione, si raccomandano azioni che corrispondano alle caratteristiche globali dei One-Stop-Shop, stimolando i partenariati tra le istituzioni pubbliche e private al fine di promuovere risposte

integrate alle loro specificità, coinvolgendo i mediatori culturali provenienti dalla società civile e sviluppando le competenze interculturali dei prestatori di servizi.

Come risposta a queste raccomandazioni, questo manuale presenta il servizio One-Stop-Shop come un valido strumento per l'integrazione degli immigrati. Come verrà chiaramente e ampiamente descritto, tale approccio costituisce uno strumento essenziale di gestione di successo dell'integrazione al fine di realizzare i pieni benefici dell'immigrazione, in particolare per quanto riguarda la prestazione di servizi agli immigrati. Il One-Stop-Shop è un contributo per assicurare che l'integrazione sia un processo biunivoco in cui la società di accoglienza si impegna attivamente ad adattarsi alle nuove esigenze emergenti.

Il *Patto europeo su immigrazione e asilo* invita gli Stati membri a stabilire politiche ambiziose volte a promuovere l'integrazione armoniosa sulla base di un equilibrio tra diritti e doveri degli immigrati (13189/08 ASIM 68: 6). Di conseguenza, l'approccio One-Stop-Shop è presentato come una proposta ambiziosa ed al contempo realistica di offerta di servizi agli immigrati, migliorando l'integrazione ed offrendo maggiori e migliori informazioni sui diritti e i doveri degli immigrati negli Stati membri dell'UE.

Come verrà descritto in seguito, il servizio One-Stop-Shop è un approccio che affronta l'integrazione dal punto di vista dell'adattamento della società di accoglienza e dei servizi che offre, insieme ad un processo consultivo e cooperativo di lavoro con gli immigrati, al fine di migliorare l'integrazione sia degli immigrati che della società di accoglienza. Perciò, affronta la sfida biunivoca dell'integrazione in modo razionale e flessibile.

Questa introduzione mira a definire il One-Stop-Shop, a delineare i benefici derivanti dalla sua attuazione ed a chiarire i prerequisiti ed i passi necessari per la sua creazione. Affronta inoltre le potenziali sfide legate alla creazione di un One-Stop-Shop al fine di offrire una guida realistica. I capitoli seguenti vertono sui pilastri fondamentali del servizio One-Stop-Shop: partenariato e coordinamento della progettazione e prestazione dei servizi (Capitolo 2); mediazione da parte delle comunità di immigrati (Capitolo 3); servizi offerti (Capitolo 4); e questioni di accessibilità (Capitolo 5). Il capitolo finale tratta degli aspetti economici e di finanza pubblica in termini di risorse materiali e umane necessarie per l'attuazione di One-Stop-Shop negli Stati membri (Capitolo 6).

1.1. Che cos'è il One-Stop-Shop

I diversi Stati membri hanno in comune molte difficoltà che compromettono la piena integrazione degli immigrati. Per essere più precisi, tra i problemi spesso citati figurano: la



quantità di istituzioni coinvolte nel processo di integrazione, la mancanza di cooperazione tra i servizi pubblici e la dispersione degli uffici, la diversità delle procedure, la burocrazia complessa, le difficoltà di comunicazione in conseguenza della diversità linguistica e culturale, nonché le difficoltà di partecipazione degli immigrati al processo decisionale.

Allo scopo di affrontare queste sfide e definire proposte concrete, la *Commissione europea nell'Agenda comune per l'integrazione* (COM 2005 389) definisce come priorità “rafforzare la capacità dei prestatori pubblici e privati di servizi di interagire con i cittadini di Paesi terzi attraverso l'interpretazione culturale, il mentoring, i servizi di mediazione da parte delle comunità di immigrati, i punti informativi One-Stop-Shop”, costruendo strutture organizzative sostenibili ai fini dell'integrazione e della gestione della diversità.” La Commissione ha anche sottolineato l'esigenza di sviluppare modalità di cooperazione tra i diversi portatori d'interesse, consentendo agli operatori di scambiarsi informazioni e mettere in comune risorse (sesto principio fondamentale comune).


Nonostante ciò, soltanto pochi Stati membri si sono ispirati *all'Agenda comune per l'integrazione* ed hanno definito programmi concreti di integrazione per gli immigrati che possano essere considerati servizi “One-Stop-Shop”. L'integrazione e la cooperazione tra diversi servizi pubblici, precedentemente ubicati in diversi luoghi e aperti in orari non uniformi, di pari passo con la creazione di nuovi servizi che rispondano ai bisogni concreti degli immigrati, è una risposta fondamentale sia per i nuovi arrivati che per gli immigrati da più lungo tempo soggiornanti.

Come verrà esposto in questo manuale, il servizio **One-Stop-Shop si basa essenzialmente sull'offerta sotto lo stesso tetto di servizi pubblici e non pubblici agli immigrati ed ad altri utenti interessati alle questioni dell'immigrazione** (maggiori dettagli al capitolo 4). In altre parole, il One-Stop-Shop opera secondo la stessa filosofia dei Centri per i cittadini che già esistono in diversi Paesi dell'Unione europea, i quali prevedono l'offerta sotto lo stesso tetto di una serie di servizi pubblici.




- ✓ I *Centri per il servizio ai cittadini* (KEP) sono stati istituiti in Grecia nel 2002, e fanno capo al Ministero degli interni. Mirano a fornire informazioni amministrative oltre alla gestione completa delle procedure, dalla candidatura iniziale fino al rilascio del provvedimento finale. I Centri per il servizio ai cittadini cooperano con i servizi pubblici competenti e sono autorizzati a gestire determinati casi principalmente rivolti ai Comuni e alle Prefetture, nonché ai Ministeri della giustizia, dell'economia, della marina mercantile, della pianificazione ambientale e dei lavori pubblici, dell'istruzione nazionale e degli affari religiosi, della sanità, della solidarietà sociale ecc. Uno dei principi alla base della creazione dei Centri per il servizio ai cittadini è quello di facilitare l'interazione dei cittadini con i servizi pubblici. Tali Centri sono stati istituiti in tutto il Paese e operano con un orario allargato di apertura (dal lunedì al venerdì, dalle 8.00 alle 20.00 e sabato dalle 8.00 alle 14.00).
- ✓ In Irlanda i *Servizi di informazione ai cittadini* trovano operano sotto la supervisione del Consiglio di informazione ai cittadini del Dipartimento degli affari sociali e familiari. Questo servizio è rivolto alla popolazione in generale, ma nella pratica in molte località una proporzione elevata degli utenti del servizio sono immigrati. Il numero di persone che accedono ai servizi del Centro di informazione ai cittadini, ubicato in O'Connell Street a Dublino, è aumentato in modo significativo nel 2008 (62.630 richieste ricevute rispetto alle 52.832 dell'anno precedente ed alle 13.397 del 2000). Il 12% delle richieste nel 2008 riguardava i diritti degli immigrati e l'accesso al permesso di soggiorno, alla cittadinanza ed al ricongiungimento familiare. Sono state inoltre ricevute molte richieste di informazione relative alla legge approvata nel 2007 sull'immigrazione, soggiorno e la protezione, in quanto vi era preoccupazione in merito alla sua applicazione. Un'indagine sugli utenti del servizio ha rivelato che il 60% delle richieste sono pervenute da persone di origine non irlandese, in misura quasi uguale da cittadini dell'Unione europea e non, sebbene la percentuale delle richieste provenienti da cittadini dell' UE è risultata essere leggermente maggiore, equivalente a circa il 32% , rispetto al 28% di richieste pervenute da cittadini non UE.
- ✓ In Portogallo le *Lojas do Cidadão* (Negozi del cittadino) sono modelli fondamentali di coordinamento tra la Pubblica amministrazione e altri servizi. Questi centri riuniscono sotto lo stesso tetto sportelli di varie agenzie statali a cui hanno bisogno di rivolgersi coloro che risiedono in Portogallo. Nella fase iniziale di avvio dei Centri nazionali di appoggio agli immigrati, si sono svolte riunioni con l'Istituto che gestisce i *Negozi del cittadino*, al fine di trarre vantaggio dall'esperienza esistente. Ciò ha condotto ad ulteriori discussioni sul partenariato con varie agenzie statali al fine di sviluppare un servizio simile specificamente rivolto agli immigrati.

Il One-Stop-Shop è uno strumento di approccio essenziale perché risponde al problema rappresentato dal fatto che i servizi offerti agli immigrati e le procedure da intraprendere



sono spesso disperse e forniscono normalmente risposte isolate, obbligando l'immigrato a rivolgersi a molteplici istituzioni statali e ad instaurare ulteriori procedure spesso inutili. Riunendo tutti questi servizi, viene offerta agli immigrati una risposta coerente e univoca, mentre i servizi e la mediazione vengono prestati dai mediatori culturali che rappresentano le comunità di immigrati. In altre parole, il **servizio One-Stop-Shop è una strategia olistica di gestione delle prestazioni di servizi agli immigrati**, dato che si basa sulla concentrazione operativa e manifesta nello stesso edificio delle istituzioni di maggiore rilievo cui gli immigrati hanno bisogno di rivolgersi in qualsiasi società europea.



Nel 2004 il Portogallo, attraverso l'Alto commissariato per l'immigrazione e le minoranze etniche (attualmente l'Alto commissariato per l'immigrazione e il dialogo interculturale - ACIDI, I.P.), ha sviluppato a Lisbona e Oporto due *One-Stop-Shop denominati Centri nazionali di appoggio agli immigrati (CNAI)*. Questi due centri creati esclusivamente per le questioni legate all'immigrazione, riuniscono sotto lo stesso tetto una serie di servizi in materia di immigrazione. Attraverso la condivisione di responsabilità ed il partenariato tra vari livelli della Pubblica amministrazione portoghese, i Centri comprendono sei sportelli di cinque Ministeri (servizio stranieri e frontiere, autorità per le condizioni di lavoro, previdenza sociale, ufficio del registro centrale, sanità e istruzione), nonché uffici che offrono assistenza specifica, in particolare per questioni di consulenza legale, ricongiungimento familiare, integrazione nel mercato del lavoro, ecc.

I servizi sono integrati dalla partecipazione di 61 mediatori culturali provenienti dalle diverse comunità di immigrati. Questi portatori d'interesse, che rappresentano le associazioni di immigrati e lavorano in partenariato con il governo, svolgono un ruolo essenziale in quanto ponte tra gli immigrati e la pubblica amministrazione portoghese.

Nel 2006 l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM) ha condotto una valutazione indipendente dei risultati di questi Centri di sostegno. Secondo la valutazione della IOM, il modello dei Centri nazionali di appoggio agli immigrati è effettivamente un'iniziativa e un'esperienza da disseminare e che potrebbe essere riprodotta all'interno di altri contesti internazionali, tenendo ovviamente conto delle varie specificità che caratterizzano i diversi scenari internazionali in materia di migrazioni (IOM, 2007: 81).

Nella guida qui sviluppata, il One-Stop-Shop non è meramente inteso come punto informativo centralizzato (secondo quanto inizialmente raccomandato nel 2005 dall'Agenda comune), ma viene piuttosto presentato come un approccio basato su una più ampia prestazione di servizi che coinvolge i partner pubblici, grazie al quale vengono offerte risposte efficaci, le procedure vengono concluse ed i risultati raggiunti.



New Link è un centro pionieristico che integra i nuovi arrivati nella comunità di Peterborough nel Regno Unito. New Link presta una gamma di servizi tra cui informazione e consulenza bilingue e assistenza all'occupazione e all'imprenditorialità. New Link opera anche in modo originale con la comunità di accoglienza ed altro personale dei servizi al pubblico, tramite programmi di rafforzamento delle capacità e di sviluppo collettivo. New Link offre inoltre consulenza al governo centrale e regionale, alle forze di polizia, ai servizi sanitari ed ad altri enti locali sull'integrazione riuscita dei nuovi arrivi nelle comunità. Nel 2007-2008, New Link ha registrato 8.300 visitatori e 3.480 appuntamenti con utenti che si sono avvalsi degli assistenti bilingue. Il 93% di tutte le richieste, sono state soddisfatte internamente, per cui non si è reso necessario il ricorso ad altri prestatori di servizi. Durante lo stesso anno, si sono iscritti al New Link 1.483 nuovi utenti. Le lingue parlate dal personale sono una ventina e sono stati creati un totale di 26 gruppi di nuovi arrivati.



Il *Centro informativo sulle migrazioni* (MIC) della Slovacchia è stato creato nel 2006 dallo IOM, nell'ambito di un progetto finanziato dall'iniziativa UE EQUAL. Volto a facilitare l'integrazione sociale e professionale dei migranti in Slovacchia, i principali campi di intervento del Centro sono la consulenza legale, il sostegno alla riqualificazione, l'assistenza all'inserimento nel mercato del lavoro e all'imprenditorialità, l'offerta di informazioni su istruzione, sanità e previdenza sociale nella società di accoglienza, nonché l'assistenza in materia di alloggio, ricongiungimento familiare e cittadinanza. Fino a Giugno del 2008 il MIC ha prestato consulenza e assistenza ad oltre 600 migranti ed alle relative famiglie. Per svolgere le proprie attività il Centro ha creato una rete di mediatori socioculturali che rappresentano attualmente 23 comunità di immigrati.

L'individuazione, la definizione e la valutazione di questo nuovo approccio nel campo dell'integrazione degli immigrati, basato sulle esperienze di diversi Stati membri dell'UE e dei diversi portatori d'interesse in materia d'integrazione, ed in cui gli immigrati svolgono un ruolo fondamentale (attraverso il coinvolgimento dei mediatori culturali), è in linea con le priorità dell'Unione europea. **Il servizio One-Stop-Shop è in grado di rispondere in modo innovativo e concreto alle varie preoccupazioni e sfide dell'UE legate all'integrazione degli immigrati negli Stati membri.**


Inoltre, attraverso **il consolidamento del servizio One-Stop-Shop si rafforzano i legami tra la società civile** da un lato (comprese le associazioni di immigrati) **e gli enti pubblici ed il Governo centrale dall'altro**, in linea con i principi di responsabilità condivisa e di partecipazione alla definizione delle politiche d'integrazione, sia nel contesto nazionale che comunitario.



Gli utenti del One-Stop-Shop

In quanto *servizio principale* per le questioni dell'immigrazione, il One-Stop-Shop si focalizza specificamente sui nuovi arrivati e sui datori di lavoro e prestatori di servizi in qualità di clienti. I nuovi arrivati hanno spesso maggiori bisogni sul piano dell'integrazione, dato che non conoscono il funzionamento della società di accoglienza ed hanno probabilmente difficoltà linguistiche. Alcuni immigrati insediati da più tempo (compresi coloro che hanno già avuto accesso alla cittadinanza) possono aver bisogno di servizi di integrazione per vari motivi connessi alla prestazione del servizio nel passato o a nuove difficoltà o bisogni. Se il One-Stop-Shop dovesse prestare servizi di cittadinanza, essi sarebbero ovviamente rivolti agli immigrati di lunga durata.

Anche i cittadini nazionali dovrebbero poter accedere ai servizi One-Stop-Shop ogni qualvolta abbiano bisogno di informazioni specializzate in materia di integrazione, immigrazione o immigrati. Secondo quanto concluso dal Consiglio giustizia e affari interni, il primo principio fondamentale comune in materia di integrazione sottolinea che l'integrazione è un processo dinamico e biunivoco di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e dei cittadini degli Stati membri. In questo contesto, i servizi One-Stop-Shop non sono necessari soltanto agli immigrati ma anche ai cittadini nazionali.



Nel 2004 i *Centri nazionali di appoggio agli immigrati (CNAI)* hanno prestato servizio a 223.797 persone in Portogallo. Nel 2008 gli utenti del CNAI sono stati 296.944. Da marzo 2004 a dicembre 2008, sono stati esaminati oltre 1.688.114 casi. Attualmente, gli utenti medi giornalieri del CNAI sono 1.192. Le principali nazionalità delle persone che sono ricorse ai servizi del CNAI per la prima volta nel 2008 sono quelle brasiliana (26,2%), capo verdiana (17,7%), guineese (Guinea-Bissau) (9,9%), angolana (8,0%) ed ucraina (4,5%). È inoltre aumentato recentemente il numero di cittadini portoghesi che ricorrono al servizio.

L'idea iniziale era quella di prestare presso i CNAI in Portogallo servizi essenzialmente rivolti ai nuovi arrivati. Questo orientamento è cambiato con la creazione di uno sportello dell'Ufficio del registro centrale che accetta le richieste degli immigrati di lunga durata e di coloro che sono nati in Portogallo. In quanto servizio all'integrazione, questo One-Stop-Shop offre inoltre consulenza sanitaria, legale ed educativa sia agli immigrati con i documenti in regolare sia a coloro che ne sono sprovvisti. In altre parole, il One-Stop-Shop portoghese non pone limiti all'accesso al servizio sulla base dello status legale degli utenti. Per scelta politica, si è deciso di offrire i servizi di integrazione sia agli immigrati regolari che agli irregolari.

Gli utenti del One-Stop-Shop sono, pertanto, una popolazione dinamica che varia in funzione dell'esperienza in materia di immigrazione dello Stato membro e dei bisogni individuali degli utenti del servizio. Ciò implica che ciascuno Stato membro deciderà se destinare il servizio soltanto i cittadini non UE oppure anche i cittadini UE.




In Irlanda, secondo il censimento ufficiale del 2006, il 10% della popolazione è straniera. Il cambiamento demografico è risultato significativo dopo l'allargamento dell'UE nel maggio del 2004, poiché l'Irlanda insieme alla Svezia ed al Regno Unito ha completamente aperto il proprio mercato del lavoro ai cittadini dei nuovi Stati membri UE. Alcuni di coloro che sono migrati in Irlanda risentono degli ostacoli connessi alle barriere linguistiche, al riconoscimento delle qualifiche ed all'accesso ai servizi pubblici. I cittadini provenienti dall'UE rappresentano di gran lunga la maggior popolazione immigrata in Irlanda.

Le persone che accedono ai servizi del *Consiglio per gli immigrati dell'Irlanda* hanno diversi background. Di essi fanno parte migranti economici, studenti internazionali, persone con permesso per affari, persone con permesso di soggiorno di lunga durata, familiari non cittadini SEE di cittadini irlandesi e di cittadini SEE, familiari non cittadini SEE di immigrati provvisti di permesso di soggiorno, immigrati senza documenti e turisti. Durante il 2007, il numero di persone che hanno richiesto il Servizio di sostegno e informazione del Consiglio agli immigrati è aumentato a 9.728, cifra che risultava pari a 4.842 nel 2006.

1.2. I benefici della creazione di un One-Stop-Shop

Nonostante sia possibile individuare nei vari Paesi dell'Unione europea per ogni differente tipo di Governo diverse risposte all'integrazione degli immigrati, una serie di ostacoli comuni all'integrazione può essere osservata nella maggior parte degli Stati membri. Come sopra riferito, tra gli ostacoli più comuni citati figurano:

- (1) La quantità di istituzioni coinvolte nel processo di integrazione;
- (2) La mancanza di cooperazione nel campo delle politiche di ingresso e integrazione tra i servizi pubblici ed i diversi portatori d'interesse nel settore dell'immigrazione;
- (3) Le ubicazioni disperse dei servizi pubblici con cui gli immigrati devono interagire al fine di mantenere la legalità del soggiorno e beneficiare dei programmi di integrazione;
- (4) La diversità delle procedure nei vari servizi pubblici e la burocrazia complessa;
- (5) Le difficoltà di comunicazione a causa della diversità culturale e linguistica;
- (6) La mancanza di meccanismi di partecipazione degli immigrati alla definizione di politiche per l'integrazione.



Di conseguenza, la mancanza di una regolare cooperazione tra i servizi pubblici, la loro ubicazione dispersa ed, in alcuni casi, l'assenza di politiche di integrazione trasparenti, rappresentano veri e propri ostacoli ad un'effettiva integrazione degli immigrati. Inoltre, le frequenti difficoltà di interrelazione tra immigrati e servizi pubblici, nonché l'assenza di una risposta adeguata ai diversi problemi legati all'integrazione degli immigrati nella società di accoglienza, caratterizzano le realtà esistenti all'interno dell'Unione europea. Questi ostacoli non soltanto complicano il soggiorno legale degli immigrati negli Stati membri, ma relegano gli immigrati ai margini delle società europee e compromettono il successo dei processi di integrazione.

Nei Rapporti nazionali redatti per questo progetto INTI “One-Stop-Shop: una risposta nuova per l'integrazione degli immigrati” (JLS/2006/INTI/148, ulteriori dettagli a www.oss.inti.acidi.gov.pt) sono state individuate le difficoltà più significative riscontrate dagli immigrati per quanto riguarda la prestazione di servizi per l'integrazione. In particolare :



In Germania:

1. Le procedure sono troppo burocratiche ed ostacolano l'integrazione.
2. Manca una mentalità di servizio in molti dei dipendenti del settore pubblico: gli immigrati vengono considerati un fastidio, piuttosto che clienti o futuri cittadini .
3. Mancano le competenze linguistiche e interculturali nella pubblica amministrazione. Non sempre il linguaggio amministrativo è comprensibile per chi non parla la lingua del posto e la conoscenza di lingue straniere da parte dei dipendenti pubblici è di solito scarsa. Per questo, dovrebbero esserci più spesso dei traduttori disponibili; occorre intensificare la formazione dei dipendenti che hanno a che fare con diverse realtà culturali.
4. Si potrebbe migliorare la comunicazione. Spesso nessuno risponde al telefono, non esistono “hotline” o se esistono sono mal organizzate, l'orario di apertura è troppo ridotto. Si potrebbe estendere la fornitura di servizi e informazioni online.



In Grecia:

1. Esiste il problema di uffici pubblici dispersi. Per esempio per rinnovare il permesso di soggiorno, occorrono molti documenti diversi da richiedere presso una serie di autorità e uffici dispersi.
2. Ad eccezione dei Centri per il *servizio ai cittadini*, che sono aperti dalle 8.00 alle 20.00, l'orario di apertura degli altri uffici coincide con l'orario di lavoro della stragrande maggioranza dei migranti (dalle 9.00 alle 14.00) per cui l'accesso è molto difficile.
3. Gli immigrati non conoscono i servizi disponibili, i benefici e i diritti di cui godono, soprattutto per quanto riguarda le istituzioni di welfare sociale.
4. Un altro problema riferito molto spesso dai migranti è la difficoltà di comunicare con i dipendenti degli uffici pubblici. Alcuni migranti non hanno conoscenza sufficiente della lingua greca e la mancanza di traduttori disponibili ne ostacola l'accesso alle informazioni necessarie, nonostante i moduli di domanda siano tradotti in nove lingue.



In Irlanda:

1. Molti servizi pubblici si trovano soltanto a Dublino e gli immigrati che vivono fuori città devono percorrere spesso una distanza considerevole per poter accedere ai servizi.
2. Il Servizio irlandese per l'immigrazione e la naturalizzazione (INIS) non ha un ufficio aperto al pubblico ed è difficile da contattare per telefono.
3. La maggior parte degli immigrati in Irlanda lavora, per cui ha difficoltà ad accedere ai servizi, in particolare ai corsi di lingua inglese ed ad altre offerte formative, disponibili soltanto durante l'orario d'ufficio.
4. La maggior parte dei siti web di servizi pubblici è disponibile soltanto in inglese e irlandese. Vi sono difficoltà linguistiche e di comunicazione, barriere attitudinali ed una mancanza di comprensione del sistema e dei servizi disponibili. Per i singoli immigrati e le ONG che lavorano con gli immigrati, il costo dei servizi di traduzione e interpretariato è generalmente proibitivo.
5. La qualità e l'accessibilità delle informazioni per gli immigrati in Irlanda viene, di regola, segnalata come uno dei problemi più importanti sul piano dei diritti.
6. C'è spesso una mancanza di coordinamento tra i vari Ministeri che si occupano di immigrati in Irlanda, quali ad esempio i Dipartimenti per l'occupazione, per la giustizia e per l'istruzione.



✓ In Italia:

1. In Italia, gli uffici pubblici sono solitamente aperti dal lunedì al venerdì al mattino e per due giorni la settimana nel pomeriggio tra le 14.30 e le 17.30, ma la maggior parte degli immigrati lavorano al mattino, per cui sarebbe molto utile per loro che gli uffici rimanessero aperti anche nel tardo pomeriggio ed al sabato.
2. La scarsità di personale provoca spesso conseguenze negative in termini di code e lunghe attese allo sportello per poter avere una risposta ad una richiesta.
3. La barriera linguistica è un problema significativo. È stata sottolineata la mancanza di opuscoli e modulistica in varie lingue. I moduli forniti dagli uffici della pubblica amministrazione sono di norma soltanto in italiano e pochissimi utenti del servizio hanno avuto la possibilità di ottenere informazioni in altre lingue.
4. La presenza di mediatori interculturali non sempre è garantita, ma dipende piuttosto da finanziamenti specifici e sporadici.

✓ In Portogallo:

Una serie di difficoltà sentite dalle comunità di immigrati sono state individuate prima dell'istituzione dei Centri nazionali di appoggio agli immigrati nel 2004:

1. Il processo che gli immigrati dovevano sostenere per ottenere i permessi di soggiorno era complesso (prevedeva la richiesta di documenti presso diversi servizi pubblici), richiedeva molto dispendio di tempo e procedure costose.
2. Molti immigrati interrompevano la procedura di legalizzazione a causa della dispersione dei servizi e dell'incompatibilità degli orari di apertura.
3. La mancanza di coordinamento tra i servizi pubblici e la conseguente mancanza di standardizzazione delle procedure, nonché l'incoerenza delle informazioni fornite era un rilevante problema.
4. I servizi erano considerati mal attrezzati per poter rispondere a una popolazione eterogenea (mancanza di competenze linguistiche e interculturali).

✓ In Spagna:

1. Manca un coordinamento flessibile tra servizi comuni a varie agenzie o Ministeri.
2. Vi sono lunghi tempi di attesa per ottenere un servizio diretto e la risoluzione dei diversi casi.
3. Gli orari d'ufficio coincidono abitualmente con la giornata lavorativa delle persone.
4. Le procedure sono spesso complesse.
5. Esistono difficoltà linguistiche e di comunicazione.

L'idea di un approccio che, da una parte, faciliti l'accesso degli immigrati agli uffici della pubblica amministrazione e, dall'altra, stimoli la qualità e l'efficacia di tali servizi, si basa sul principio secondo cui in tal modo si realizzano benefici sia per gli immigrati e gli altri

utenti del servizio, sia per i prestatori stessi del servizio. Sul piano generale dell'integrazione, il servizio One-Stop-Shop contribuisce alla promozione di diritti fondamentali, alla non discriminazione e alle pari opportunità, secondo quanto raccomandato dalla *Terza relazione annuale su migrazione e integrazione* della Commissione europea (COM 2007, 512: 6).


Dal punto di vista degli immigrati, **la creazione di un servizio di questo parte dalla generare constatazione che la dispersione dei servizi è uno dei motivi per cui mancano agli immigrati le informazioni relative ai propri diritti, doveri ed alle procedure da seguire.**

Oltre alla dispersione fisica, anche la mancanza di coordinamento fra i vari servizi pubblici viene riconosciuta e considerata un ostacolo all'accesso degli immigrati, a causa della grande diversità delle procedure e del *modus operandi* dei vari uffici, nonché all'incompatibilità degli orari d'apertura. Di conseguenza, la possibilità di un rapido scambio di informazioni tra uffici svolge un ruolo essenziale nel miglioramento della coerenza delle informazioni, agevolando pertanto il percorso di integrazione degli immigrati nella società di accoglienza. Inoltre, **lavorare in partenariato riduce le inesattezze e lo spreco di tempo nella definizione delle procedure.** Il fatto che le diverse istituzioni che si occupano di questioni di immigrazione creino sportelli specifici presso il One-Stop-Shop, nonché il fatto che tutti lavorino in partenariato in un unico luogo, contribuisce effettivamente ad accelerare i processi ed a garantire la qualità dei servizi offerti.

Inoltre il **One-Stop-Shop, riducendo le informazioni contraddittorie e insufficienti, svolge un ruolo essenziale nell'accrescere la fiducia degli immigrati nei confronti dei servizi della pubblica amministrazione, colmando il divario tra entrambi.** Mentre, infatti, da un lato contribuisce alla diffusione di un'immagine positiva dello Stato presso la popolazione immigrata, dall'altro costituisce un canale per la divulgazione di un messaggio positivo presso la società di accoglienza nei confronti dell'immigrazione. Il One-Stop-Shop diffonderà informazioni sui diritti e sui doveri e consentirà una maggiore affermazione dei valori fondamentali dell'Unione europea, oltre che dei valori nazionali.

Questa strategia costituisce, dunque, uno strumento importante per il miglioramento del rapporto tra Stato, società e immigrati, in cui ciascuno svolge un ruolo distinto ma complementare al fine di garantire misure efficaci di accoglienza e integrazione.

Il One-Stop-Shop può, inoltre, contribuire a ridurre gli ostacoli, offrendo soluzioni integrate ai problemi vissuti dagli immigrati, grazie alla fornitura in un unico luogo, dei principali servizi necessari a soddisfare i bisogni dell'utenza. Le difficoltà di comunicazione, spesso legate alla diversità linguistica e culturale, possono essere superate grazie alla strategia One-Stop-Shop, essenzialmente attraverso il reclutamento e la formazione di mediatori culturali e la



costituzione di personale dotato di competenza interculturale (maggiori sviluppi al capitolo 3). Responsabili del primo contatto degli immigrati con i servizi, **i mediatori svolgono un ruolo fondamentale nel colmare il divario tra i servizi della pubblica amministrazione e i cittadini immigrati.** D'altro canto, agevolando la comunicazione degli immigrati con i fornitori dei servizi, questo approccio rappresenta un ulteriore mezzo per migliorare sia l'accesso degli immigrati alle istituzioni, sia l'efficacia e l'efficienza dei servizi, dato che un'informazione più chiara finisce indubbiamente per ridurre il numero di visite inutili degli immigrati a questi uffici.

Un modello olistico e inclusivo come quello del One-Stop-Shop contribuisce a migliorare l'efficienza grazie al coordinamento di azioni diverse ed ad un più agevole accesso sia ai servizi che alle procedure. In linea con i più recenti orientamenti europei riguardo all'integrazione degli immigrati, il One-Stop-Shop è un chiaro esempio di azione concertata delle diverse istituzioni statali, in partenariato con le organizzazioni della società civile. In questo modo vengono coinvolti tutti gli attori che svolgono un ruolo sulle questioni dell'immigrazione (maggiori sviluppi al capitolo 2).

1.3. I prerequisiti e i passi necessari per la creazione di un One-Stop-Shop



Se teniamo conto delle caratteristiche generali del One-Stop-Shop e dei suoi potenziali risultati ai fini dell'integrazione degli immigrati, è possibile individuare i principali prerequisiti per l'attuazione di un servizio di questo tipo.

Passi Necessari

- a. Sviluppo di un'analisi che identifichi i servizi della pubblica amministrazione a cui gli immigrati hanno necessità di rivolgersi o quelli che sostengono l'integrazione degli immigrati nel Paese. Tale analisi dovrebbe inoltre evidenziare le difficoltà riscontrate dagli immigrati riguardo a tali servizi. Dovrebbe, inoltre, essere condotta un'analisi costo-beneficio riguardo alla creazione del One-Stop-Shop.
- b. Individuazione dei servizi pubblici e degli specifici servizi di sostegno che saranno disponibili presso il One-Stop-Shop, considerando le specificità della società di accoglienza e della popolazione di immigrati che risiedono nel Paese.
- c. Negoziazione di partenariati tra le varie istituzioni pubbliche, volti all'apertura da parte di ognuna di uno sportello presso il One-Stop-Shop, piuttosto che ad una delega di responsabilità (maggiori sviluppi al punto 2.2).
- d. Individuazione o creazione di un'organizzazione ombrello che gestirà globalmente il One-Stop-Shop e coordinerà i successivi passi per la sua realizzazione.


- e. Sviluppo di un organismo consultivo con tutte le potenziali agenzie e organizzazioni della società civile da coinvolgere nei servizi e nell'informazione che verrà fornita presso il One-Stop-Shop (maggiori sviluppi al punto 2.1).
- f. Individuazione di un edificio adeguato in una posizione geografica accessibile ed in una città ad alta densità di popolazione immigrata (maggiori sviluppi al capitolo 5).
- g. Negoziante di partenariati con le associazioni di immigrati ed altre organizzazioni della società civile (ulteriori dettagli al punto 2.3).
- h. Negoziante con le associazioni di immigrati per l'impiego di mediatori culturali (il valore aggiunto dei mediatori nel servizio è approfondito al capitolo 3).
- i. Reclutamento e formazione dei mediatori culturali da utilizzare per la prestazione di servizi presso il One-Stop-Shop.
- j. Formazione, ove necessario, del personale delle agenzie statali che lavorerà presso il One-Stop-Shop.
- k. Apertura del One-Stop-Shop.
- l. Valutazione continua di tutti i servizi e del servizio nella sua totalità; adattamento o allargamento conseguente di servizi, nonché introduzione di nuovi servizi.



Nel 2004, in seguito al recente arrivo di un crescente numero di immigrati che non parlavano portoghese, il Governo portoghese **prese** la decisione **politica di aprire i Centri nazionali di appoggio agli immigrati** sotto l'egide dell'Alto commissariato per l'immigrazione e le minoranze etniche (dal 2007, Alto commissariato per l'immigrazione e il dialogo interculturale – ACIDI, I.P.), un'agenzia trasversale nell'ambito del Ministero della presidenza che fa capo direttamente al premier. Dato che non parlavano portoghese, molti immigrati avevano problemi di interazione con servizi pubblici dispersi sul territorio, con diverse modalità di funzionamento, e spesso con orari incompatibili. La conseguenza di tali problemi, era un elevato grado di inefficienza che portava spesso gli immigrati a non rinnovare i permessi, il che rappresentava un ostacolo significativo alla loro integrazione sociale.


I Centri hanno risposto alle difficoltà sopra citate offrendo vari servizi in materia di immigrazione in un unico luogo, lavorando in cooperazione e secondo una stessa filosofia di lavoro. Un'ulteriore risposta è rappresentata dalla creazione di vari servizi innovativi di sostegno per rispondere ai bisogni non soddisfatti dai servizi esistenti. Questi servizi integrati si sono sviluppati sul modello della rete dei "negozi per il cittadino" già operante in Portogallo e che già aveva ottenuto positivi risultati.

La fase di lancio, consultazione e discussione per i Centri si è svolta durante la seconda metà del 2002, mentre nel 2003 sono state individuate le ubicazioni per i Centri ed il progetto è entrato nella fase di attuazione, mediante l'invito rivolto alle varie organizzazioni governative e non governative a prendere parte al progetto. Sempre in questa fase sono stati reclutati e formati i mediatori culturali. I Centri sono stati aperti nel Marzo del 2004 e ulteriormente regolamentati e consolidati con legge nel 2005.



Tra i prerequisiti per l'insediamento di un One-Stop-Shop vi è la definizione dei meccanismi di consultazione con la comunità immigrata e con le varie agenzie statali. È altrettanto importante il coinvolgimento di una serie di associazioni di immigrati in grado di dimostrare la propria rappresentatività e legittimità in quanto organizzazioni operanti nel campo dell'integrazione degli immigrati (ulteriori sviluppi al punto 2.3).

L'efficacia del servizio risiede nell'interesse da parte di un numero crescente di agenzie statali e organizzazioni della società civile a far parte del One-Stop-Shop, sia sin dall'inizio, sia man mano che l'iniziativa si sviluppa e si espande.



In Irlanda l'Ufficio del Ministero per l'integrazione è stato creato nell'estate del 2007. Si tratta di un Ministero "junior" che fa capo al Dipartimento affari comunitari, rurali e Gaeltacht, collegato al Dipartimento dell'istruzione e scienza ed al Dipartimento di giustizia, uguaglianza e riforma della legge. L'Ufficio ha ricevuto un mandato interministeriale per sviluppare, incentivare e coordinare le politiche d'integrazione trasversalmente ad altri dipartimenti, agenzie e servizi pubblici.

Nel maggio 2008 il Ministero ha lanciato una missione strategica dal titolo "Nazione migratoria". Tale azione si richiama esplicitamente all'approccio One-Stop-Shop come metodo per la prestazione di servizi agli immigrati, sottolineando come il Servizio irlandese per la naturalizzazione e l'immigrazione rappresenti un passo in tale direzione, con il Bureau nazionale Garda (polizia) per l'immigrazione situato nello stesso edificio. Dovrebbe essere esaminata e valutata anche la possibilità di incorporare altri servizi statali in un One-Stop-Shop allargato che lavorando in partenariato con organizzazioni non governative, offra servizi anche ai cittadini UE. Tale valutazione terrà conto dei cambiamenti che caratterizzano le migrazioni verso il Paese, delle modifiche previste alla legislazione, nonché dei vantaggi o svantaggi di un One-Stop-Shop di questo genere.¹²

Secondo quanto raccomandato dall'undicesimo principio fondamentale, "*Sviluppare obiettivi chiari, indicatori e meccanismi di valutazione*" (ampiamente approfondito nella seconda edizione del *manuale sull'integrazione*), occorre una pianificazione e valutazione delle politiche d'integrazione. Di conseguenza, è altamente auspicabile che avvenga una valutazione continua del servizio One-Stop-Shop, visto, in particolare, che la realizzazione di tutti i suoi aspetti non è immediata. Come sottolineato, i prerequisiti e i passi necessari per la creazione e lo sviluppo del **One-Stop-Shop riflettono non soltanto un processo graduale di negoziato ed adeguamento dei punti di vista e delle procedure di tutti coloro che ne sono coinvolti** (sia pubbliche amministrazioni che organizzazioni della società civile), **ma anche un ciclo permanente di monitoraggio della prestazione del servizio, al fine di verificare che continui a rispondere ai bisogni degli immigrati**

e della società di accoglienza. Gli organi consultivi svolgeranno un ruolo fondamentale in tal senso e dovrà essere svolto un lavoro attivo da parte dei relativi membri, al fine di migliorare sia la strategia One-Stop-Shop in particolare che le politiche d'integrazione in generale. Le valutazioni del servizio One-Stop-Shop consentiranno inoltre di individuare cosa funziona e cosa non funziona, promuovendo sul piano organizzativo una conoscenza cui attingere per ristrutturare o rafforzare l'approccio adottato.




Dopo due anni di funzionamento, l'Alto commissariato portoghese per l'immigrazione richiese nel 2006 all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM) di realizzare una valutazione indipendente dei risultati dei due servizi One-Stop-Shop portoghesi (*Centri nazionali di appoggio agli immigrati*). È stata così condotta un'indagine che ha coinvolto sia gli utenti che il personale dei Centri. Sulla base della valutazione effettuata, sono stati adottati diversi cambiamenti. Secondo quanto riferito dalla IOM, i Centri hanno dimostrato di essere strutture dinamiche in fase di cambiamento continuo per potersi adattare ai nuovi fattori interni ed esterni (modifiche alle leggi, crescita della disoccupazione, nuovi flussi di immigrati, ecc.). Di conseguenza, nuovi uffici di sostegno sono stati aperti negli ultimi anni e altri hanno adattato i propri servizi in funzione dei nuovi bisogni.

1.4. Le possibili sfide per la creazione di un One-Stop-Shop

Questa sezione mira a identificare le potenziali sfide all'attuazione di un One-Stop-Shop nei vari Stati membri. Gli Stati membri dell'Unione europea hanno tutti caratteristiche diverse per quanto riguarda la storia migratoria, le forme di Governo, le tendenze politiche e la composizione della popolazione migrante. Questo manuale mira pertanto ad avviare una riflessione sui potenziali ostacoli da superare per l'attuazione di un One-Stop-Shop, tenendo conto della diversità dei 27 paesi dell'Unione europea e del fatto che un rigido modello non può essere applicato a tutti i Paesi. Riconoscendo le possibili sfide da affrontare per la realizzazione di questo processo e proponendo al contempo un modello flessibile, questo manuale si propone l'obiettivo di costituire una guida realistica e utile.

Mainstreaming

I dibattiti in corso su multiculturalismo o assimilazione e su prestazione di servizi mirati o *mainstream* caratterizzano la politica d'integrazione europea e vanno quindi tenuti in considerazione nella definizione del One-Stop-Shop.



Prendendo ispirazione dal decimo principio fondamentale comune sull'integrazione e dalle raccomandazioni dell' *Agenda comune per l'integrazione della Commissione* (COM (2005) 389), l'approccio One-Stop-Shop mira a stimolare l'accesso degli immigrati ai servizi pubblici, nonché a rafforzare la capacità dei fornitori di servizi pubblici e privati. Promuovendo l'integrazione degli immigrati che usano i servizi, **l'obiettivo complessivo a lungo termine di tale approccio è quello di procedere ad un generalizzato uso, da parte degli immigrati, dei servizi della pubblica amministrazione**, dato che le agenzie presenti presso il One-Stop-Shop sono le principali agenzie statali. Tale approccio implica inoltre che la prestazione di servizi per l'integrazione degli immigrati avvenga con uno sforzo trasversale che veda impegnati sia la pubblica amministrazione che gli attori non pubblici.

Il servizio One-Stop-Shop è inoltre un approccio che coinvolge l'apparato statale nel suo complesso. Riunendo in un unico edificio diverse istituzioni statali a cui gli immigrati hanno bisogno di rivolgersi, tale servizio è in grado di dare un **messaggio politico chiaro sull'integrazione degli immigrati**. In altri termini seguire tale approccio significa affermare che l'integrazione degli immigrati non compete soltanto alla responsabilità di una singola istituzione e che l'accessibilità per gli immigrati viene garantita su basi eque.

In altre parole, invece di creare servizi paralleli e specifici per gli immigrati, il Governo parte dal principio di agevolare l'accesso ai servizi attraverso una migliore gestione dei servizi pubblici, grazie a meccanismi complementari di sostegno che rispondano alle lacune del servizio. Tali meccanismi consentono agli immigrati di superare la situazione di svantaggio in cui eventualmente si trovano rispetto alla popolazione nazionale. Ciò implica l'impiego di mediatori culturali nella prestazione di servizi pubblici e programmi integrati di lingua e accoglienza.. In questo modo, i servizi sociali e le organizzazioni della società civile, comprese le associazioni di immigrati, diventano partner fondamentali nella proposta di programmi integrati di accoglienza volti ad offrire le informazioni e la consulenza necessarie nei vari settori coperti dall'approccio One-Stop-Shop.

Le politiche di alcuni Stati membri riguardo all'integrazione sono incentrate sull'esigenza, da parte degli immigrati, di ricorrere ai servizi generalisti, anche se riconoscono che continuano ad essere necessari i programmi specifici di integrazione rivolti agli immigrati. In sintesi, il **One-Stop-Shop è raccomandato quale utile strumento di gestione e lavoro per garantire l'integrazione degli immigrati e l'accesso ai servizi pubblici**. Inoltre, secondo quanto descritto dall' *Agenda comune per l'integrazione* (COM 2005 389), va riconosciuto che il rafforzamento delle capacità dei servizi va conseguito anche attraverso l'interazione con cittadini di Paesi terzi l'interpretazione interculturale, la traduzione e la mediazione da parte delle comunità di immigrati (sesto principio fondamentale comune).

Nella consapevolezza che sia gli immigrati arrivati di recente che gli altri possono non sapere dei servizi di sostegno disponibili, uno dei prerequisiti del One-Stop-Shop è il coinvolgimento

sia delle associazioni di immigrati che dei mediatori culturali che svolgono un ruolo fondamentale nel rafforzare il ponte tra gli immigrati e le principali agenzie statali. In altre parole questi portatori d'interesse diventano importanti attori di servizi di prossimità.


In sintesi, il **One-Stop-Shop è raccomandato quale utile strumento di gestione e lavoro per l'integrazione degli immigrati e l'accesso ai servizi pubblici.**

L'esperienza dell'immigrazione e la composizione della popolazione immigrata

L'approccio One-Stop-Shop qui presentato è da intendersi applicabile sia nei Paesi con storie di immigrazione più recenti che di lunga data. Molti degli Stati dell'Europa dell'Est hanno una storia più recente di immigrazione, al contrario di molti Paesi europei occidentali che hanno una più lunga esperienza di accoglienza di immigrati (quali Germania, Francia e Regno Unito), nonché di alcuni Paesi dell'Europa meridionale e l'Irlanda la cui esperienza di immigrazione dura da non più di due decenni. Ne consegue che se la principale preoccupazione di alcuni Stati è l'arrivo di un grande numero di nuovi immigrati, altri Stati si concentrano invece sugli immigrati di lunga durata e sui discendenti di immigrati, mentre altri ancora si occupano di entrambi.

Come sopra descritto, l'approccio One-Stop-Shop offre servizi adeguati al fabbisogno di integrazione, per cui i problemi legati al maggior o minor numero di nuovi arrivati, alle migrazioni per lavoro ed ai ricongiungimenti familiari, se pertinenti a livello di politiche nazionali d'integrazione, di per sé non promuovono né impediscono l'attuazione di un One-Stop-Shop. I Paesi con storie di immigrazioni più lunghe dovrebbero forse indirizzare questi servizi alle persone con esigenze di integrazione o occupazione, all'antidiscriminazione, all'inclusione sociale e/o ai servizi di naturalizzazione. Per vari motivi, gli immigrati di lunga durata e le seconde e terze generazioni possono avere problemi persistenti di accesso al mercato del lavoro o, per esempio, al mercato degli affitti proprio a causa della loro origine. Per questo motivo, occorre offrire un servizio in grado di garantire che tutti i soggiornanti di un Paese di accoglienza siano sullo stesso piano riguardo all'accesso ai servizi della pubblica amministrazione. D'altro canto, i Paesi con un'immigrazione più recente porranno necessariamente l'accento sui servizi linguistici e informativi e sui bisogni immediati delle persone subito dopo il loro arrivo.

Inoltre, la composizione della popolazione di immigrati nell'Unione europea è molto varia, passando da Paesi caratterizzati da alte concentrazioni di determinate nazionalità ad altri con una maggiore varietà di origini. Ciò influisce sulla selezione dei mediatori culturali i



quali dovrebbero rispecchiare al meglio la composizione degli immigrati. Tale questione dovrebbe essere esaminata in funzione delle esigenze di ciascun Stato membro, mediante un complesso processo di negoziato volto a conseguire la soluzione migliore.

Ulteriore attenzione dovrebbe essere rivolta alla presenza di immigrati comunitari e non, ed ai loro bisogni di integrazione. Spetta a ogni singolo Stato membro decidere, a seconda delle caratteristiche delle proprie popolazioni di immigrati, quali servizi rivolgere agli immigrati UE con problemi linguistici e di integrazione. Spetta, inoltre, ad ogni singolo Stato decidere se offrire servizi anche ai migranti non regolari, come avviene nel caso dei One-Stop-Shop portoghesi.

Inoltre, a seconda dell'entità degli immigrati in base alle modalità d'ingresso, il One-Stop-Shop può concentrarsi maggiormente sul ricongiungimento familiare piuttosto che sulle migrazioni per lavoro.

L'attuazione di un **One-Stop-Shop all'interno di una prospettiva più ampia di mainstreaming è quindi utile a tutti gli Stati membri, indipendentemente dalla storia e composizione migratoria di ciascuno.**

Nazionale/Regionale/Locale

L'approccio One-Stop-Shop può essere attuato sia in Stati centralizzati, che in Stati con un alto livello di autonomia dei Governi regionali o in Stati in cui il Governo a livello locale svolge un ruolo cruciale. Il **Servizio One-Stop-Shop può quindi essere adattato per essere attuato in Stati centralizzati e federali, a livello nazionale, regionale o locale**, attraverso un processo che avviene mediante una graduale accumulazione di servizi.

Dipendendo dal modello di "governance" di ogni singolo Paese, il One-Stop-Shop può essere proposto come una rete di centri locali, come centri che funzionano a livello statale o regionale/federale, o invece sotto forma di uno o più centri nazionali negli Stati più centralizzati.

I diversi livelli di governo negli Stati membri dell'UE non sono pertanto un ostacolo all'attuazione di un One-Stop-Shop, ma influiranno significativamente sulla natura del/dei One-Stop-Shop creato/creati. Negli Stati centralizzati, il servizio sarà probabilmente attuato dal Governo nazionale, mediante l'offerta di uno o più punti centrali per l'accesso ai servizi da parte degli immigrati, e in partenariato sia con le ONG nazionali e locali che con le associazioni di immigrati. In questi Stati, i servizi pubblici vengono prestati a livello nazionale, e quindi i Ministeri governativi o le agenzie partner presso il One-Stop-Shop saranno anch'essi a livello nazionale.

Negli Stati governati a livello federale o regionale, è il Governo regionale il responsabile della prestazione dei pubblici servizi, e di conseguenza sono le istituzioni regionali, le ONG e le associazioni di immigrati che operano su base locale a doversi riunire per creare il One-Stop-Shop.

Analogamente, ove sia forte la cultura di “governance” locale, la prestazione dei servizi avverrà a livello locale, con i partner locali pubblici e non. Sorgeranno alcune criticità nei casi in cui esistono competenze nazionali per alcune materie quali la concessione dei permessi di soggiorno o della cittadinanza. La situazione può essere risolta tramite un negoziato presso il One-Stop-Shop attraverso sportelli locali o regionali dei servizi di competenza nazionale.


Partenariato con la società civile

Alcuni Stati membri si trovano ad affrontare difficoltà di identificazione dei partner chiave nelle organizzazioni della società civile (comprese le associazioni di immigrati), il che potrebbe costituire un ostacolo all’attuazione del One-Stop-Shop.

Il nono principio fondamentale comune definisce come priorità la “partecipazione degli immigrati al processo democratico ed alla formulazione di politiche di integrazione”. La partecipazione degli immigrati alla definizione di politiche che li riguardano direttamente aumenta la percezione di una responsabilità condivisa e di appartenenza, promuovendo l’esercizio attivo di diritti e doveri. Sulla scia di tale principio, l’Agenda comune per l’integrazione raccomanda vivamente che le associazioni di immigrati siano presenti in quanto fonti di consigli per i nuovi arrivati, e che i rispettivi rappresentanti siano inclusi nei programmi di orientamento. Ne consegue che il One-Stop-Shop, coerentemente con questo approccio a livello di Unione europea, ha tra i suoi prerequisiti l’instaurazione di un partenariato con le organizzazioni della società civile per la prestazione dei servizi destinati all’integrazione degli immigrati.

A seconda dello Stato membro, esistono vari tipi di rapporto tra il Governo e la società civile in materia di integrazione degli immigrati. L’esistenza di una struttura che istituzionalizzi i partenariati tra lo Stato e le organizzazioni della società civile (comprese le associazioni di immigrati) è necessaria per l’attuazione del One-Stop-Shop, trattandosi di un servizio fondamentalmente basato su tali partenariati (approfondimenti al punto 2.3).

Per questo, la sfida per i Governi che decidano di realizzare il One-Stop-Shop è quella di sviluppare meccanismi per un adeguato funzionamento di tali partenariati. Le ONG dovrebbero essere coinvolte per migliorare i servizi offerti, mentre è necessario che esista



un sistema per l'individuazione delle associazioni di immigrati e/o il riconoscimento delle associazioni di immigrati effettivamente rappresentative delle relative comunità o con un ruolo attivo nella promozione dell'integrazione degli immigrati.

In diversi Stati membri, l'empowerment delle associazioni di immigrati è garantita non soltanto dal consolidamento di un sistema di riconoscimento delle associazioni di immigrati, ma anche dall'erogazione dei finanziamenti pubblici a tali associazioni per sviluppare progetti di integrazione e programmi per le proprie comunità, stimolandone la sostenibilità (approfondimenti al punto 2.3).

Coordinamento tra i servizi pubblici e finanziamento del One-Stop-Shop

La questione del coordinamento tra i servizi pubblici operanti nel campo dell'integrazione degli immigrati è connessa ad un'ulteriore sfida che va affrontata nell'ambito delle rispettive responsabilità dei diversi Ministeri coinvolti. Si tratta di una questione cruciale ed in alcuni Stati membri si registra una certa difficoltà ad incoraggiare le diverse agenzie statali a lavorare insieme.



In Italia non esiste una singola autorità pubblica che si occupa di immigrazione e integrazione. Vari sono i Ministeri responsabili per le politiche sulle migrazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero degli Interni, Ministero degli Affari Esteri, Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali). Questa frammentazione di responsabilità all'interno della pubblica amministrazione a livello nazionale e locale rende difficile riunire i diversi settori per porre in atto una politica globale di integrazione.

Ciononostante, al fine di potenziare i servizi pubblici, nel 2002 è stata prevista l'istituzione di *Sportelli Unici per l'immigrazione*, concretamente realizzati nel 2005 a livello provinciale. L'istituzione di tali Sportelli è avvenuta con lo scopo di riunire i responsabili delle varie pubbliche amministrazioni coinvolte nelle procedure riguardo all'ingresso legale degli immigrati. Avvicinandosi in teoria a ciò che si può definire come approccio 'One-Stop-Shop', tali Sportelli in un primo tempo prevedevano l'inclusione di delegazioni del Ministero del Lavoro, del Ministero degli Interni e del Ministero delle Finanze, tra gli altri.

Secondo il piano originale, i responsabili dei diversi organismi pubblici avrebbero dovuto lavorare insieme in un unico luogo per espletare le procedure riguardanti l'arrivo dei lavoratori stranieri dall'estero, il ricongiungimento familiare e le conversioni del permesso di soggiorno in Italia.

Presenti presso ogni Prefettura (rappresentanza locale dello Stato nelle province), gli Sportelli Unici distribuiscono, ove possibile, opuscoli informativi in varie lingue e si avvalgono di mediatori culturali.

Vi sono stati tuttavia problemi rilevanti in termini di efficacia e performance dei diversi uffici amministrativi che avrebbero dovuto operare all'interno della struttura, in parte dovuti alla difficoltà e preoccupazione dei responsabili dei diversi uffici a dover rinunciare a parte delle proprie responsabilità. Vi sono stati inoltre alcuni problemi nello scambio di informazioni tra i diversi uffici, nella scelta di un'unica piattaforma informatica da usare in tutte le attività e nella condivisione di banche dati comuni.



Di conseguenza, al momento attuale lo Sportello unico opera unicamente a livello di *front office* (luogo dove inviare le domande per ricevere il nulla osta all'ingresso per il lavoro ed il ricongiungimento familiare o per convertire i permessi di soggiorno). Le attività di *back office* sono invece realizzate separatamente dai diversi uffici (Prefettura, Centro per l'impiego, Questura, Direzione provinciale del lavoro, ecc.) che operano a livello locale, ma non sono concentrati nello stesso edificio o complesso.

Gli Sportelli Unici per l'immigrazione si occupano inoltre di immigrati soltanto in quanto lavoratori o familiari di lavoratori. Non è prevista l'erogazione di alcuna informazione su questioni attinenti all'assistenza sanitaria, alla scuola, ai benefici sociali o per quanto riguarda gli immigrati irregolari.

In conclusione l'idea di riunire sotto lo stesso tetto responsabili di varie amministrazioni non ha finora funzionato con successo in Italia, sebbene l'esperienza dello Sportello unico costituisca un primo passo verso una maggiore collaborazione e cooperazione tra i diversi uffici coinvolti nelle procedure amministrative connesse all'immigrazione.

Deve essere qui puntualizzato che anche **se la realizzazione di un One-Stop-Shop richiede la supervisione di un Ministero, agenzia o ente locale ombrello, ciò nonostante ciascun Ministro o agenzia con uno sportello presente presso il One-Stop-Shop mantiene le proprie competenze e non le delega all'organizzazione ombrello.** Quello che viene richiesto al personale non è di lavorare per un diverso Ministero, ma semplicemente di continuare il proprio lavoro presso lo Sportello, con il sostegno dei mediatori culturali del One-Stop-Shop.

Al fine di accrescere la fiducia nei confronti del valore del One-Stop-Shop e promuovere la comprensione di come funziona, si potrebbe provare ad istituirlo inizialmente come semplice servizio di informazione e mediazione, con un numero limitato di servizi diretti prestati. Man mano che la struttura si sviluppa e si espande, ulteriori Ministeri e agenzie statali saranno informati dei vantaggi del One-Stop-Shop e invitati ad aprirvi degli Sportelli. In alcuni Paesi, infatti, **l'attuazione di tutti gli aspetti del One-Stop-Shop potrebbe non essere immediata, ma svilupparsi gradualmente attraverso un processo di avvicinamento e negoziato con tutte le parti coinvolte.**



I Centri nazionali di appoggio all'immigrazione (CNAI) in Portogallo non hanno avuto fin dall'inizio un insieme fisso di servizi, ma al contrario la varietà e il numero di servizi è in continua evoluzione in risposta ai cambiamenti politici ed ai mutamenti dei bisogni della popolazione immigrata. Per esempio, una nuova legge sulla cittadinanza ha portato all'apertura di uno sportello dell'Ufficio del registro centrale nel 2007; un Ufficio di sostegno ai consumatori è stato aperto nel 2008 ed è prevista per il 2009 l'apertura di un Ufficio di sostegno per il riconoscimento delle qualifiche e dei titoli di studio. Era anche prevista l'apertura di un Ufficio fiscale del Ministero delle finanze presso i CNAI.

La realizzazione del coordinamento tra i servizi pubblici porta notevoli benefici ai servizi coinvolti in termini di efficienza e competenze culturali. Per questo, se il processo iniziale di negoziato e cooperazione tra le diverse agenzie statali può risultare difficile, man mano che il One-Stop-Shop si sviluppa e matura, diventeranno molto evidenti i vantaggi di un lavoro in cooperazione secondo i **principi di un'unica governance**.

Affinché il One-Stop-Shop possa funzionare così come previsto, occorre che vi sia un livello minimo di informazione condivisa tra i vari servizi, pubblici, non pubblici e di sostegno, sotto la supervisione dell'organizzazione ombrello. Sebbene alcune pubbliche amministrazioni potrebbero inizialmente non trovarsi molto a loro agio con questa realtà, essa è necessaria per rendere più coerente la risposta data agli immigrati e per promuovere il coordinamento globale del servizio.

L'organizzazione ombrello gestirà questa cooperazione tra le diverse agenzie, occupandosi delle questioni trasversali che riguardano tutte le amministrazioni statali e gli uffici di sostegno rappresentati presso il One-Stop-Shop, (maggiori sviluppi al punto 4.2), nonché della gestione globale. È, altresì, di competenza di quest'organizzazione fornire informazioni ai partner sulle procedure del One-Stop-Shop e sul modo in cui funziona e continuerà a funzionare il servizio. Inoltre, **l'organizzazione ombrello ha il ruolo di diffondere un messaggio politico coerente sull'integrazione, risultato del coordinamento delle procedure e dei punti di vista delle diverse istituzioni statali**. Ciò dovrebbe essere messo in rilievo nella formazione da impartire al personale del One-Stop-Shop (compresi i mediatori culturali).

Questo ci riporta a una questione fondamentale legata alle sfide per l'attuazione del One-Stop-Shop: i finanziamenti. È chiaro che il servizio richiede un minimo di investimenti in infrastrutture (secondo quanto meglio illustrato al capitolo 6), **ma sono invece contenuti i costi di personale, dato che il One-Stop-Shop richiede lo spostamento di personale già in servizio presso Ministeri o altre agenzie, e non l'assunzione di nuovi lavoratori**. Alcuni costi di personale riguardano i mediatori culturali che rappresentano le associazioni di immigrati. Occorrerebbe anche un investimento per coprire i costi di avviamento e delle attrezzature necessarie per il funzionamento del One-Stop-Shop.

Tuttavia, come meglio illustrato al capitolo 6, questi costi vengono mitigati dai risparmi inerenti all'approccio One-Stop-Shop. I fornitori di servizi pubblici in Portogallo hanno visto ridurre i propri costi grazie all'aumento di efficienza delle procedure ed al dialogo tra le diverse istituzioni, che ha portato ad una riduzione delle inesattezze e dello spreco di tempo connesso al precedente *modus operandi* nonché ad una riduzione dei problemi grazie all'impiego dei mediatori culturali.

In conclusione, occorre incentivare i diversi attori a condividere informazioni, con il sostegno e la promozione dell'organizzazione ombrello. Questo porterà a un miglior coordinamento tra i servizi pubblici con un approccio unitario da parte della pubblica amministrazione. L'organizzazione ombrello definirà le procedure secondo cui funzionerà il One-Stop-Shop e ogni servizio statale e di sostegno sebbene continuerà a mantenere le proprie specifiche competenze, lavorerà in conformità a queste procedure comuni.

Accessibilità del One-Stop-Shop

Per Paesi a dimensione geografica relativamente ridotta, è praticabile la soluzione di avere uno o più One-Stop-Shop in zone centrali e facilmente raggiungibili. I problemi esistono per i Paesi di maggiori dimensioni, dove diviene maggiormente significativa la questione dell'accessibilità (maggiori approfondimenti al capitolo 5). Questo manuale suggerisce quindi di **completare il servizio fisico con un One-Stop-Shop virtuale**, attraverso cui gli immigrati che vivono e lavorano lontano dal centro possano espletare determinate procedure, come ad esempio prendere appuntamenti, in modo tale da poter essere sicuri che una volta intrapreso il viaggio saranno ricevuti il più rapidamente possibile.

In pratica, il servizio One-Stop-Shop rappresenta un'agevolazione anche per gli immigrati che si trovano a una certa distanza dai centri urbani, poiché rende sufficiente un solo viaggio per poter concludere determinate procedure presso diversi uffici statali. Dovrebbe essere inoltre possibile per gli utenti del servizio poter accedere al proprio profilo online in modo tale da conoscere la situazione delle procedure in corso presso il One-Stop-Shop, invece di doversi recare personalmente all'ufficio varie volte.

Manuale per creare un One-Stop-Shop



2. PARTENARIATO E COOPERAZIONE NEI SERVIZI DI INTEGRAZIONE




“One-Stop-Shop”: una risposta nuova per l’integrazione degli immigrati”



2.1. Riunire i partner

La Commissione europea raccomanda lo sviluppo di politiche d'integrazione inclusive e di impostazione olistica. In altre parole, gli Stati membri dovrebbero procedere ad una gestione efficace delle problematiche in materia di immigrazione in tutti i campi da quello politico a quello della prestazione dei servizi (COM 2007, 512: 5). **Il One-Stop-Shop soddisfa questo obiettivo in quanto approccio olistico.** L'efficace gestione delle problematiche in materia di immigrazione viene conseguita attraverso un partenariato efficiente tra i principali attori operanti nel campo della prestazione di servizi per l'integrazione degli immigrati. È auspicabile che tramite il consolidamento della strategia One-Stop-Shop siano rafforzati i legami tra società civile (comprese le associazioni di immigrati), le autorità pubbliche ed il Governo. Oltre a ciò, è prevedibile che il consolidamento di un intervento politico coerente e trasversale venga ulteriormente rafforzato grazie alla cooperazione sotto un unico tetto di tutte le principali agenzie statali.

In risposta all'esigenza di sviluppare approcci olistici per l'integrazione degli immigrati, molti Stati membri hanno definito e attuato piani d'azione. Tali piani riflettono la tendenza generale da parte dei Governi di agire nei diversi campi d'intervento, attraverso il coinvolgimento di diversi Ministeri e dei portatori d'interesse provenienti dalle organizzazioni sociali ed associazioni di immigrati.



In Portogallo, la politica d'integrazione si sviluppa sulla base di un piano d'azione triennale, il *Piano per l'integrazione degli immigrati*, pubblicato dal Governo portoghese nel mese di maggio del 2007, cui ha fatto seguito una relazione sull'attuazione nel mese di maggio del 2008. Il Piano prevede 122 misure, coinvolge tredici Ministeri e traccia una *roadmap* per l'integrazione degli immigrati in Portogallo. Il piano include sia settori specifici quali occupazione, sanità e istruzione, che settori trasversali tra cui razzismo e parità di genere, prevedendo un "progetto comune" per il Paese ed "adoperandosi per un Portogallo più inclusivo e fondato sulla solidarietà".



In Germania sono stati sviluppati piani d'integrazione a livello Nazionale, Federale e locale. A livello nazionale, il Piano nazionale d'integrazione è stato approvato nel 2007. Sono state prefissati una serie di obiettivi e le misure necessarie per il loro conseguimento sono attualmente in corso di discussione e attuazione. È in corso di sviluppo anche uno schema di valutazione sistematica.


Berlino ha approvato il suo primo Piano d'integrazione nel 2005 ed una versione accuratamente rivista nel 2007. La Nord Reno-Vestfalia ha approvato un Piano d'Integrazione nel 2006. Sono state formulati venti obiettivi generali per migliorare l'integrazione. In tutti i casi i Piani d'integrazione o d'azione sono stati il frutto di negoziati e colloqui tra i diversi attori statali, le ONG operanti in materia d'immigrazione e gli esperti.



A Dublino, l'agglomerato urbano irlandese di maggiori dimensioni ed in cui gli immigrati rappresentano il 15% della popolazione urbana, il Comune ha istituito un comitato di supporto per lo sviluppo di un Piano quadro strategico contro il razzismo, per la diversità e l'integrazione. Il Consiglio per lo sviluppo della città di Dublino, dietro mandato del Comune di Dublino, ha completato tale quadro politico, intitolato "Verso l'integrazione: un quadro della città" pubblicandolo nel mese di maggio del 2008.

Il quadro d'integrazione locale comprende una Dichiarazione di intenti da parte dei membri del Consiglio di sviluppo, rappresentanti del governo locale, sviluppo locale, agenzie statali e parti sociali, al fine di promuovere l'attenzione nei confronti dell'integrazione nell'ambito della pianificazione strategica e dei processi organizzativi, nonché collaborare per lo sviluppo di azioni e politiche che contribuiscano efficacemente alla realizzazione di una città aperta e integrata. Il quadro comprende una gamma di azioni che saranno attuate dal nuovo Ufficio per l'integrazione del Comune di Dublino.

Insieme alla gestione dell'integrazione a livello ministeriale, appare sempre più importante coinvolgere nella progettazione e attuazione delle politiche d'integrazione gli attori locali e gli stessi immigrati (SEC 2006, 892: 5). Ciò può essere conseguito unicamente attraverso il partenariato e la condivisione di obiettivi tra i vari ministeri, nonché coinvolgendo le associazioni di immigrati ed altre organizzazioni della società civile che lavorano nel settore. In tal modo, tutti gli attori lavorano insieme al fine di attuare efficacemente la politica d'integrazione presso il One-Stop-Shop e ciascuno contribuisce con la propria esperienza acquisita. Tale contesto è vantaggioso sia per il Governo, impegnato a concretizzare l'obiettivo dell'integrazione, sia per gli immigrati che ricevono un servizio più efficiente e di maggiore qualità.



✓ In Germania, i servizi per gli immigrati, regolamentati e sostenuti dallo Stato, sono per lo più gestiti da due soggetti, l'Agenzia federale per le migrazioni e i rifugiati (BAMF) e le organizzazioni di welfare che cooperano strettamente con il BAMF. Esistono sei organizzazioni per il welfare: *Deutscher Caritasverband* (Organizzazione cattolica per il welfare), *Rotes Kreuz* (Croce Rossa), *Arbeiterwohlfahrt* (Organizzazione dei lavoratori per il welfare), *Diakonisches Werk* (Organizzazione protestante per il welfare), *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland* (Organizzazione centrale ebraica per il welfare) e *Internationaler Bund* (Federazione internazionale). Queste organizzazioni dirigono il Servizio di consulenza in materia di migrazioni (*Migrationserstberatung*) un servizio di consulenza per i nuovi immigrati creato con la Legge sull'immigrazione del 2005. Il servizio prevede la consulenza ai nuovi arrivati in settori quali l'istruzione, l'occupazione, la sanità, l'alloggio ed il welfare.

✓ Il *Consiglio greco per i rifugiati* (GRC) è una ONG greca fondata nel 1989 per il sostegno ai rifugiati ed ai richiedenti asilo. Lavorando con diversi partner a vari livelli, dai Ministeri al governo locale ed alle organizzazioni internazionali, il GRC offre consulenza legale e servizi di patrocinio legale prestati da avvocati. Il Consiglio offre, tramite programmi di orientamento culturale e progetti comunitari, servizi di sostegno sociale e psicologico tra cui l'accompagnamento delle persone ai servizi sanitari o alle strutture di previdenza sociale, nonché l'assistenza per l'espletamento delle procedure necessarie per l'iscrizione dei bambini a scuola o ad attività del tempo libero.

Oltre a questi settori di intervento integrato, il GRC svolge una serie di programmi, finanziati dalla Commissione europea, in partenariato con organizzazioni governative e non governative operanti a livello nazionale e internazionale, con l'obiettivo di promuovere la ricerca e condividere esperienze e know-how, contribuendo così alla risoluzione dei problemi che colpiscono la popolazione di rifugiati ed al contempo sensibilizzando tutti i cittadini su questo tema.

Il One-Stop-Shop, pertanto, non è soltanto un servizio che riunisce diverse pubbliche amministrazioni in un unico edificio, ma è un servizio che contribuisce a riunire anche le informazioni più rilevanti su tali organizzazioni, fornite in modo integrato da un qualificato prestatore del servizio. Il servizio riunisce, infatti, aspetti organizzativi e metodologici applicabili anche all'interno di altri modelli, come i mediatori culturali, l'integrazione di informazioni riguardo a diversi Ministeri e lo sviluppo di più integrati sistemi informatici.

Inoltre, la creazione di una rete che collega i diversi prestatori di servizi e la società civile facilita il progetto di integrazione e rafforza lo scambio di esperienze e di migliori pratiche tra i vari attori. Il One-Stop Shop funziona sulla base dello scambio di informazioni ed esperienze tra il personale di varie agenzie statali e tra tali agenzie e gli attori non pubblici.

In termini più generali, il One-Stop-Shop riesce a costruire una relazione di partenariato tra la pubblica amministrazione e la società civile (comprese le associazioni di immigrati) in materia di integrazione degli immigrati. Questo fondamentale partenariato contribuisce a rafforzare i rapporti di fiducia, lo scambio di esperienze e di pareri, il senso di responsabilità condivisa e di partecipazione tra i diversi partner. Tale impostazione potrebbe anche contribuire allo sviluppo di un nuovo e miglior approccio nel modo in cui l'Unione europea si occupa dell'integrazione degli immigrati. Ciò è in armonia con gli obiettivi del previsto *Forum europeo sull'integrazione*¹⁴, volto a stabilire un partenariato simile tra i vari portatori d'interesse a livello nazionale. Dato che la strategia One-Stop-Shop si basa su diversi partner che lavorano insieme per un fine comune, essa servirà in quanto progetto pilota a perseguire gli obiettivi dell'Unione europea in materia di integrazione degli immigrati.

In numerosi Stati membri già esistono forum sull'integrazione e/o organismi consultivi che riuniscono i diversi portatori d'interesse attivi nel campo dell'integrazione degli immigrati, al fine di discutere e monitorare le politiche d'integrazione. In vari Stati membri sono stati sviluppati organi consultivi al fine di potenziare la partecipazione politica degli immigrati e migliorare le politiche d'integrazione. Questi forum consentono lo scambio di opinioni tra immigrati, rappresentanti pubblici ed altri portatori di interessi rilevanti.

La creazione ed il rafforzamento degli organismi consultivi è stato raccomandato nella prima edizione del *manuale sull'integrazione per decisori politici e operatori*, nel capitolo sulla partecipazione civica esempi di tali organismi consultivi o forum possono essere facilmente individuati in tutta Europa.



Il *Forum minoranze* della zona fiamminga del Belgio opera secondo il principio: "non parlate di noi ma con noi". Grazie al *Forum minoranze*, associazioni di minoranze etniche e culturali intraprendono uno sforzo comune per sviluppare una serie completa di istanze riguardo alla politica e alla società nella sua complessità. Il *Forum minoranze* ha attualmente tra i propri membri 17 federazioni. Tali federazioni riuniscono varie organizzazioni diffuse tra le Fiandre e Bruxelles. I membri che partecipano al *Forum minoranze* rappresentano complessivamente 1.000 organizzazioni.

Il *Forum minoranze* è in grado di rappresentare tutte le minoranze etniche e culturali delle Fiandre, attraverso un lavoro politicamente orientato, notizie, elementi di background e pubblicazioni. Il *Forum minoranze* mira a potenziare il ruolo delle associazioni delle minoranze etniche e culturali, soprattutto a livello di emancipazione, partecipazione, interculturalismo e dialogo.¹⁵



✓ In Spagna il Forum per l'integrazione sociale degli immigrati è un organismo consultivo del Governo in materia di immigrazione. È costituito da una rappresentanza equilibrata tripartita, composta dal Governo (10 rappresentanti), da associazioni di immigrati (10 rappresentanti) e da organizzazioni di sostegno sociale, compresi i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro (10 rappresentanti). Questo Forum è un canale per la partecipazione ed il dialogo sulle aspirazioni e le richieste della popolazione immigrata. Coinvolge tutta la società nella ricerca di soluzioni ed alternative.

✓ In Portogallo il *Consiglio consultivo per gli affari in materia di immigrazione* (COCAI) è stato creato nel 1998 sotto l'egide dell'ACIDI, I.P. Il COCAI è stato creato per garantire la consultazione ed il dialogo con le organizzazioni che rappresentano gli immigrati e le minoranze etniche. Il Consiglio ha anche voce in capitolo nel riconoscimento e sostegno finanziario delle associazioni di immigrati. Tra le competenze del Consiglio vi sono la formulazione di dichiarazioni riguardo ai diritti degli immigrati, la partecipazione alla definizione di politiche per l'integrazione sociale degli immigrati, il miglioramento delle condizioni di vita degli immigrati e la partecipazione alla difesa dei diritti degli immigrati. Il COCAI svolge un ruolo fondamentale sul piano del regime giuridico su cui si reggono le associazioni di immigrati, poiché ha la funzione di esprimere un parere sul riconoscimento delle associazioni di immigrati e sull'erogazione di fondi a loro favore.

✓ In Italia la *Consulta Nazionale* per i problemi degli immigrati e delle loro famiglie è stata istituita nel 1998 presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La Consulta, recentemente ri-organizzata, include rappresentanti dei sindacati, associazioni di immigrati e del Governo nazionale e locale competenti in materia di integrazione. Nella riorganizzata Consulta 21 membri su 56 sono stati designati dalle più rappresentative associazioni di immigrati che operano in Italia e sono essi stessi immigrati. Il compito della Consulta è quello di monitorare la situazione degli immigrati al fine di avere una maggiore consapevolezza relativamente alle loro condizioni e di fare proposte al riguardo.

I *Consigli territoriali sull'immigrazione* sono organismi consultivi che operano in Italia a livello provinciale (Prefettura). I consigli sono costituiti da rappresentanti pubblici, associazioni straniere di immigrati, e rappresentanti del terzo settore particolarmente attivi nell'aiuto ed assistenza agli immigrati. Non c'è limite al numero massimo di rappresentanti di immigrati che possono essere invitati a partecipare ai lavori dei Consigli territoriali. Il compito di tali Consigli è quello di analizzare questioni in materia di immigrazione e promuovere politiche d'integrazione degli immigrati nel contesto sociale locale.





Berlino, Nord Reno-Vestfalia e Baviera, per citarne alcuni, hanno creato organismi consultivi per l'integrazione degli immigrati in Germania. Non esiste ancora un organismo consultivo di questo genere a livello nazionale. Il *consiglio di Berlino* è stato creato nel 2003 e offre consulenza al governo di Berlino ed al suo commissario per l'integrazione. È composto da nove rappresentanti pubblici ad alto livello, dal Commissario per l'integrazione e da rappresentanti della Camera di commercio, Camera dell'artigianato, Associazione delle federazioni sportive, sindacati, organizzazioni del welfare, il Consiglio per i rifugiati di Berlino e l'Associazione degli espulsi. Il *Forum d'integrazione* della Baviera è un forum per la promozione dell'integrazione degli immigrati. È costruito sotto forma di un evento centrale kick-off e di eventi regionali follow-up, basati sul concetto di "integrazione attraverso il dialogo". L'evento kick-off del *Forum d'integrazione della Baviera* si è svolto il 1 ottobre 2004. La regione *Nord Reno-Westfalia* ha istituito un Consiglio per l'integrazione con 26 membri nel 2006. Secondo il Ministro per l'integrazione, il compito del consiglio è quello di "consigliare, sostenere e giudicare il Governo statale riguardo a tutte le questioni di politica d'integrazione." Tra i membri del Consiglio figurano il Commissario di Stato per l'integrazione, l'ex Presidente del parlamento nazionale, un membro de PE, docenti universitari, giornalisti, rappresentanti della società civile e il direttore dell'Istituto per la Gestione interculturale e Consulenza politica.

Se si tiene, inoltre, conto del fatto che in alcuni Paesi il recente dibattito sull'immigrazione è stato avviato in reazione alla percezione di un insuccesso delle precedenti politiche di integrazione,¹⁶ l'approccio che tale progetto vuole sviluppare potrebbe contribuire ad orientare nuovamente il dibattito. La filosofia che riconosce gli immigrati come parte della soluzione e non del problema, potrebbe orientare politiche più generali d'integrazione nell'Unione europea. È inoltre probabile che gli immigrati siano molto meno critici nei confronti di politiche d'immigrazione e integrazione che essi stessi abbiano contribuito a sviluppare ed attuare, il che produrrebbe un rapporto più armonioso tra il Governo e i rappresentanti degli immigrati.

Pertanto, come sopra indicato, uno dei passi fondamentali per l'attuazione di un One-Stop-Shop è che l'organizzazione ombrello riunisca tutti i partner statali e non statali, nonché i potenziali partner per la formazione di un organismo consultivo o di un forum per discutere la messa in pratica del modello. Il coordinamento tra le diverse pubbliche amministrazioni ed il partenariato tra lo Stato e società civile potrebbe essere approfondito in tale forum e sviluppato nel corso di ulteriori riunioni di preparazione per l'istituzione del One-Stop-Shop. Un'altra opzione è che in una fase iniziale alcuni solo dei partner avviino una consultazione al fine di istituire un One-Stop-Shop, mentre altri potenziali partner, sia statali che non statali, si accordino successivamente per formare. Per questo, il One-Stop-Shop in quanto struttura dinamica dovrebbe potersi sviluppare gradualmente accumulando ulteriori servizi con il passare del tempo.



2.2. Coordinamento dei servizi pubblici

È unanimemente riconosciuto che un approccio olistico e inclusivo è modo più efficace per conoscere ed intervenire a livello europeo sulle questioni in materia d'immigrazione ed in particolare di integrazione, . Coinvolgere tutti gli attori interessati dal processo di sviluppo ed attuazione delle politiche è un principio chiave in qualsiasi campo, contribuendo, tra l'altro, a rafforzare il principio della responsabilità condivisa. In questo modo, un approccio che coinvolga l'intera pubblica amministrazione aumenta la fattibilità e l'efficacia delle politiche e dei provvedimenti per l'integrazione degli immigrati, ed è un elemento cruciale della strategia One-Stop-Shop.

I servizi pubblici il cui lavoro è direttamente o indirettamente legato alle problematiche migratorie devono svolgere un ruolo fondamentale nella definizione delle politiche, così come nella prestazione dei servizi. L' incoerenza di informazioni, ampiamente segnalata dalla popolazione immigrata nei Paesi UE, è un segno della mancanza di cooperazione tra le diverse agenzie e Ministeri, e/o tra Governo nazionale, regionale e locale.

Nell'Agenda comune per l'integrazione della Commissione europea (2005) 'sviluppare modalità di cooperazione tra i portatori d'interesse pubblici, consentendo ai funzionari di scambiarsi informazioni e mettere in comune risorse' (sesto principio fondamentale comune), risulta essere una delle azioni raccomandate per garantire l'accesso degli immigrati ai servizi. Inoltre, 'rafforzare la capacità di coordinamento della strategia nazionale di integrazione ai diversi livelli di governo e 'sostenere la cooperazione, il coordinamento e la comunicazione tra portatori d'interesse' sono due delle azioni identificate come necessarie per garantire il decimo principio fondamentale comune: "L'inclusione delle politiche e misure di integrazione in tutti i pertinenti portafogli politici ed a tutti i livelli di governo e di servizio pubblico è una considerazione importante nella formulazione e nell'attuazione della politica pubblica"



In Spagna i Centri per l'accoglienza dei rifugiati (CAR) sono centri pubblici creati al fine di offrire vitto e alloggio provvisorio, informazioni e consulenza sulla nuova situazione, orientamento che consenta all'utente di essere incluso nel sistema di istruzione, assistenza sociale e sanitaria e di accedere a cure psicologiche, sociali specializzate, nonché di ottenere aiuti economici complementari, corsi di formazione linguistica e competenze sociali di base, orientamento e mediazione per l'inclusione professionale e lavorativa, per lo svolgimento di attività ricreative e del tempo libero,. Tutti questi servizi mirano ad agevolare la vita in comune e l'integrazione dei richiedenti asilo, rifugiati o migranti. Per poter alloggiare presso i centri, gli utenti devono essere disoccupati e privi di mezzi economici per soddisfare i loro bisogni essenziali e quelli delle loro famiglie. Il soggiorno presso i centri dura sei mesi e può essere esteso in circostanze eccezionali fino alla notifica della decisione concernente la richiesta di asilo. I CAR fanno capo al Segretariato statale per l'immigrazione e l'emigrazione e ne sono stati istituiti quattro, nelle città di Vallecas, Alcobendas (Madrid), Mislata (Valencia) e Siviglia.




In Grecia, l' "Efxeini Poli" costituisce un Centro di sostegno ed informazione per i gruppi socialmente esclusi che può servire da modello di partenariato sostenibile per tutti gli attori operanti in materia d'integrazione. Fin dalla sua fondazione nel 1995, il Centro ha fornito tramite i suoi undici sportelli dislocati in varie città e località in tutto il Paese informazioni e consulenza su istruzione, occupazione, salute, questioni legali, oltre al sostegno socio-psicologico, corsi di lingua greca, ecc.

La cooperazione tra agenzie statali che offrono servizi presso il One-Stop-Shop è favorita dall'ubicazione comune di queste agenzie sotto lo stesso tetto e in un unico luogo. Ciò contribuisce ad un funzionamento più efficiente per ciascuna agenzia, dato che il trasferimento delle informazioni è più semplice e immediato. Dal punto di vista degli immigrati, ciò permette un accesso più facile a risposte chiare e coerenti.



I servizi pubblici (vedi sotto) attivi presso i Centri nazionali di appoggio agli immigrati (CNAI) portoghesi (esempi dell'approccio One-Stop-Shop), riferiscono che il contatto diretto tra i vari servizi facilita il lavoro di ciascun ufficio e contribuisce a fornire risposte più efficaci alle richieste degli immigrati. Le agenzie rappresentate sono:

- (1) Servizio stranieri e frontiere (Ministero degli interni)
- (2) Autorità per le condizioni di lavoro (Ministero dell'occupazione e solidarietà sociale)
- (3) Previdenza sociale (Ministero dell'occupazione e solidarietà sociale)
- (4) Ufficio del registro centrale (Ministero della giustizia)
- (5) Amministrazione regionale della sanità (Ministero della sanità)
- (6) Direzione regionale dell'istruzione (Ministero dell'istruzione)



Di fatto, secondo le valutazioni esterne della IOM su questi centri (2006; 2007-2008), la maggior parte degli utenti immigrati sono soddisfatti dei servizi forniti e rivelano di preferire l'uso di questi servizi presso il CNAI piuttosto che in altri luoghi, sia per la qualità del servizio “front-line” sia per la facilità di accesso e le risposte chiare alla loro situazione. Inoltre, quasi tutte le risposte date nei sondaggi condotti dimostrano l'intenzione di continuare a usare questi centri e di continuare a consigliarli ad amici e conoscenti, il che conferma la prevalente soddisfazione generale. Il personale degli uffici pubblici è dell'avviso che la struttura organizzativa del CNAI sia un modello di cooperazione interministeriale.

La cooperazione tra i diversi servizi pubblici nell'ambito del One-Stop-Shop non cambia le responsabilità e le competenze specifiche di ogni ufficio. Il One-Stop-Shop contribuisce a centralizzare gli sforzi ed a conseguire un coerente e migliore effetto sinergico. L'autonomia dei diversi uffici va in ogni caso garantita, mentre l'organizzazione ombrello appare necessaria per un miglior funzionamento del servizio. Piuttosto che una delega di responsabilità, attraverso la creazione del One-Stop-Shop i servizi statali riescono a trattare tutte le problematiche dell'immigrazione e dell'integrazione di loro competenza in un nuovo sportello della loro struttura, che, spostando personale già in servizio, concordano di aprire presso il nuovo centro. Per questo, tra i benefici a medio termine del modello si cita anche l'effetto di risparmio di costi che tale spostamento comporta.

La scelta di un coordinamento a livello locale, regionale o centrale dipende dallo stile di “governance” di ogni singolo Stato membro, come già discusso nella sezione 1.4 di questo manuale. Indipendentemente dal livello in cui viene attuato, **l'approccio One-Stop-Shop porta con sé una serie di benefici in termini di costo, efficienza e soddisfazione dei clienti per le pubbliche amministrazioni coinvolte, risolvendo i problemi che spesso sorgono a causa della dispersione dei servizi, della mancanza di procedure di condivisione di informazioni e di coordinamento dei servizi.**

2.3. Partenariato tra il Governo e la società civile



Le comunità di immigrati sono abitualmente molto lontane dal processo decisionale politico riguardo a materie che influiscono direttamente sulla loro integrazione e la loro vita nell'Unione europea. La separazione tra i decisori politici e le popolazioni di immigrati comporta l'adozione di politiche inadeguate ed è contraria al decimo principio fondamentale comune sull'elaborazione di strategie mirate di integrazione e sulla condivisione di informazione tra tutti i portatori d'interesse.

La *Dichiarazione di Vichy* impegna gli Stati membri a un' "ulteriore promozione e potenziamento dei ruoli e compiti che le associazioni, in particolare le associazioni di migranti e la società civile, nonché i migranti stessi, possono svolgere nel processo di integrazione dei migranti." Secondo il principio della responsabilità condivisa, le comunità di immigrati svolgono un ruolo fondamentale nella progettazione e attuazione di partenariati, poiché rappresentano sia il gruppo destinatario dell'intervento sia coloro che hanno una conoscenza personale delle sfide e dei bisogni specifici dell'integrazione. Per questo, quando si crea un One-Stop-Shop, le associazioni di immigrati o altre organizzazioni della società civile operanti in questo campo diventano partner fondamentali, in quanto rappresentanti degli interessi degli immigrati. La *Terza relazione annuale su migrazione e integrazione* della Commissione europea raccomanda inoltre l'istituzione di piattaforme di discussione tra portatori d'interesse e immigrati a tutti i livelli.


La partecipazione degli immigrati al processo decisionale

Una delle serie di azioni proposte dall' *Agenda comune per l'integrazione* (2005), riguarda direttamente il nono principio fondamentale comune – "la partecipazione degli immigrati al processo democratico ed alla formulazione di politiche e misure d'integrazione", rappresentando questo uno dei principali orientamenti per l'intervento in materia di integrazione degli immigrati. La struttura del One-Stop-Shop, in quanto basata su partenariati tra le pubbliche amministrazioni e le organizzazioni non governative, consente una concreta attuazione di tale principio. Gli immigrati in quanto utenti del servizio One-Stop-Shop sono interlocutori attivi nel negoziare e attuare gli interventi.

Da una parte, il fatto che le comunità di immigrati sono spesso molto eterogenee e con bisogni diversi, pone gli immigrati stessi in una posizione privilegiata per individuare tali bisogni, esaminarli e proporre di conseguenza un intervento mirato. Dall'altra parte, il coinvolgimento degli immigrati in questo processo è un modo efficace di promuoverne la cittadinanza e l'empowerment, il che permetterà loro di ottenere una migliore integrazione sulla base della responsabilità condivisa.

Nell'ambito delle azioni suggerite dall'Agenda comune in questo campo, si possono citare le seguenti:

- (1) *"Aumentare la partecipazione politica, culturale e civile dei cittadini di Paesi terzi nella società ospite e migliorare il dialogo tra i diversi gruppi di cittadini di Paesi terzi, il governo e la società civile al fine di promuoverne la cittadinanza attiva;*
- (2) *Sostenere la creazione di piattaforme consultive su vari livelli della per la consultazione di cittadini di paesi terzi;*

- 
- (3) Incoraggiare il dialogo e gli scambi di esperienze e buone pratiche tra i gruppi e le generazioni di immigrati;*
 - (4) Aumentare la partecipazione dei cittadini di Paesi terzi al processo democratico, promuovendo una rappresentanza di genere più equilibrata, attraverso campagne di sensibilizzazione e di informazione e programmi di rafforzamento delle capacità aventi tale obiettivo;*
 - (5) Aumentare la partecipazione dei cittadini di Paesi terzi allo sviluppo di risposte sociali al fenomeno della migrazione;*
 - (6) Creare associazioni di migranti che diano consulenza ai nuovi arrivati ed includerne i rappresentanti in programmi di accoglienza in veste di formatori e “modelli.”*

Il coinvolgimento degli immigrati e delle associazioni rappresentative degli immigrati nella progettazione e funzionamento del One-Stop-Shop garantisce una realizzazione efficace di queste azioni in modo specifico ed inclusivo. La partecipazione civica, professionale e culturale degli immigrati è conseguita attraverso la fornitura di servizi da parte dei mediatori culturali, tema approfondito al capitolo 3 del manuale. Le piattaforme di consulenza a cui partecipano gli immigrati servono ad agevolare il dialogo ai fini della messa a punto di politiche e misure che direttamente li riguardano. Queste piattaforme di consulenza, che assumono la forma di un organismo consultivo, rappresentano una caratteristica essenziale a complemento dell'approccio One-Stop-Shop, visto come modello per la prestazione di servizi. L'ubicazione di tutti i servizi pubblici e di sostegno sotto un unico tetto promuove lo scambio di buone pratiche tra i diversi attori pubblici e non, mentre le campagne informative e lo sviluppo di capacità costituiscono un aspetto essenziale della funzione del One-Stop-Shop. Infine, il modello coinvolge gli immigrati nella messa a punto di politiche che li riguardano ed utilizza nella fornitura dei servizi il valore aggiunto fornito dall'esperienza delle associazioni rappresentative degli stessi immigrati

Partenariati con le organizzazioni della società civile

Al fine di garantire la partecipazione degli immigrati ai processi decisionali, la creazione di piattaforme consultive (azione 2 raccomandata nell' *Agenda comune per l'integrazione*, prevista dal nono principio fondamentale comune) rappresenterà uno strumento per potenziare i benefici derivanti dalla creazione di un One-Stop-Shop. L'istituzione di questi organismi consultivi in cui sono rappresentate le organizzazioni governative e non governative, permette, infatti, di creare una forte struttura di supporto per la definizione delle politiche per l'integrazione ed, in particolare, per l'attuazione delle condizioni necessarie alla creazione di un One-Stop-Shop.

I rappresentanti delle associazioni di immigrati svolgono un ruolo importante nel dialogare con il Governo al fine di ricercare soluzioni ai problemi dell'integrazione.

I passi più importanti da fare in questo campo sono: (1) costruire una base di cooperazione tra Governo e associazioni e (2) selezionare le organizzazioni più rappresentative e legittimate a rappresentare le comunità di immigrati. Per realizzare tali passaggi, sono auspicabili le seguenti azioni:

- (1) Avviare il processo mediante la creazione di un organismo consultivo in cui siano rappresentati sia il Governo che la società civile, al fine di avviare la discussione, negoziare gli interessi ed accordarsi su una strategia comune;
- (2) Stimolare le associazioni di immigrati ad ottenere, in primo luogo, un riconoscimento ufficiale del lavoro dalle stesse svolto in materia di integrazione, secondo criteri stabili sia dallo Stato che dalla società civile. La definizione di questi criteri dovrà aver luogo nelle riunioni del sopra citato organismo consultivo. In alcuni Paesi dell'Unione europea, questo processo potrà essere facilitato dal fatto che già esistono sia gli organismi consultivi che i processi di riconoscimento.

Avendo riconosciuto l'importanza di una partecipazione diffusa e del coinvolgimento diretto delle associazioni di immigrati nella definizione delle politiche e dei programmi per l'immigrazione, in molti Stati membri è stata rilevata la difficoltà di definire o riconoscerei portatori d'interessi che possano effettivamente considerarsi rappresentativi delle loro comunità (a cui fa riferimento il punto 1.4). Di conseguenza, esistono vari esempi di programmi ed azioni volti a potenziare la partecipazione degli immigrati attraverso la definizione di criteri per il riconoscimento ufficiale delle associazioni di immigrati:



In Spagna i criteri per selezionare le ONG e le associazioni di immigrati da includere nel Forum nazionale per l'integrazione sociale degli immigrati (organismo consultivo del Governo nazionale) sono stati così definiti:

- Deve trattarsi una persona giuridica iscritta al registro nazionale delle organizzazioni sociali;
- Deve trattarsi di un'organizzazione senza scopo di lucro,
- Il campo di azione dell'organizzazione deve essere chiaramente quello dell'immigrazione ed ciò deve essere espressamente dichiarato nello statuto.
- Deve operare a livello nazionale o perlomeno a vari livelli territoriali (i.e. regioni, province).
- Deve essere in grado di dimostrare di aver realizzato programmi o attività per l'integrazione degli immigrati.
- Deve essere in grado di giustificare adeguatamente qualsiasi finanziamento pubblico ricevuto negli ultimi tre anni.
- Deve essere dotata di una struttura adeguata e di capacità istituzionale per svolgere le proprie attività.
- Le associazioni di immigrati devono essere rappresentative rispetto al numero di immigrati presenti in Spagna, alla loro diversità e pluralità.



Anche il Governo portoghese dà priorità alla promozione delle attività associative degli immigrati, e gli impegni in questo settore sono descritti nei punti 94-100 del *Piano governativo per l'integrazione degli immigrati*. Per poter essere ufficialmente riconosciute, le associazioni devono:

- aver pubblicato lo statuto e avere rappresentanti eletti;
- essere registrate al Registro nazionale delle società; e
- avere tra i propri obiettivi specifici la promozione dei diritti e degli interessi degli immigrati, ed intraprendere attività al fine di promuovere tali diritti e interessi.

Sia il Consiglio consultivo per gli Affari in materia di immigrazione che l'ufficio di sostegno tecnico dell'ACIDI, IP sono coinvolti nel processo di riconoscimento. In quanto associazioni di immigrati riconosciute, le organizzazioni hanno il diritto a partecipare alla messa a punto della politica d'immigrazione e dei processi di regolarizzazione degli immigrati, ai consigli consultivi, nonché ai bandi annuali per l'assegnazione di finanziamenti pubblici tramite il budget dell'ACIDI, I.P., per la realizzazione di specifici progetti.

La partecipazione degli immigrati alla prestazione di servizi presso il One-Stop-Shop

Rappresentanti delle comunità di immigrati devono quindi essere selezionati per partecipare ai processi decisionali riguardanti l'integrazione e l'attuazione del One-Stop-Shop. Il coinvolgimento degli immigrati nel One-Stop-Shop va però al di là della consultazione, dato che è anche essenziale in termini di prestazione del servizio. Insieme agli sportelli delle agenzie statali, tale modello prevede che vengano offerti servizi di sostegno mirati, partecipano attraverso il coinvolgimento dei rappresentanti di immigrati e delle associazioni di sostegno agli immigrati, sulla base della loro particolare esperienza nel settore. Ciò contribuisce ulteriormente a rafforzare la filosofia della responsabilità condivisa che permette di conseguire i migliori risultati sul piano dell'integrazione.

Il coinvolgimento delle comunità di immigrati nella prestazione dei servizi del One-Stop-Shop dovrebbe essere garantito da:

- (1) La presenza di mediatori culturali, i quali rappresentano le associazioni di immigrati ed hanno essi stessi alle spalle un passato di immigrazione (approfondito al capitolo 3). Lavorando in partenariato con la pubblica amministrazione, i mediatori e le associazioni di immigrati hanno un ruolo chiave nell'avvicinare gli immigrati e lo Stato e nell'aumentare la fiducia nei servizi da parte degli immigrati.

- (2) Lo sviluppo di un organismo consultivo che veda la partecipazione di tutte le potenziali agenzie e organizzazioni della società civile da coinvolgere nell'erogazione del servizio e dell'informazione presso il One-Stop-Shop (maggiori approfondimenti al punto 2.1).
- (3) La partecipazione agli uffici di sostegno creati come servizi complementari a quelli pubblici disponibili presso il One-Stop-Shop (maggiori dettagli al capitolo 4).

I servizi specializzati di sostegno erogati presso il One-Stop Shop dai mediatori culturali non partiranno da zero dal punto di vista della formazione del personale e delle risorse umane. Ove possibile, ciascun ufficio di sostegno svilupperà un partenariato con una o più organizzazioni della società civile che operano in quello specifico settore. Per esempio, se occorre mettere a punto uno specifico ufficio di sostegno per un processo di ricongiungimento familiare, verrà ricercato un partenariato con una ONG che abbia particolare esperienza in quel campo. Si tratta di un ulteriore risparmio di costi e di un valore aggiunto derivante dalla creazione di partenariati alla base dell'approccio One-Stop-Shop. Questo è anche in linea con le raccomandazioni dell' *Agenda comune per l'integrazione* riguardo al coordinamento, cooperazione e comunicazione tra le organizzazioni governative e non governative (decimo principio fondamentale comune).

Va ribadito che le risposte fornite presso il One-Stop-Shop dovrebbero essere complementari e coinvolgere tutti gli attori rilevanti e interessati, in particolare lo Stato (autorità centrali, regionali e locali) e la società civile (comprese le associazioni di immigrati).

Inoltre, e dal punto di vista di un approccio olistico all'integrazione degli immigrati, altri settori, quali il settore privato ed i media, dovrebbero essere coinvolti nella definizione di una strategia coerente per la promozione dell'integrazione degli immigrati, secondo quanto raccomandato dalla Conclusione 2 delle *"Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea sul rafforzamento delle politiche d'integrazione nell'Unione europea"* (10267/07 (Presse 125): 24).

Il settore privato è un interlocutore chiave non solo in termini di occupazione degli immigrati, ma anche come potenziale autore di varie iniziative realizzate presso il One-Stop-Shop. Anche i media hanno un ruolo cruciale, particolarmente riguardo all'integrazione della popolazione locale ed alla diffusione di informazioni esatte e non di parte sulle migrazioni. I partenariati con il settore privato ed i media dovrebbero portare all'aumento dei benefici dei servizi del One-Stop-Shop, ad una migliore divulgazione della loro esistenza e, più in generale, ad una maggiore consapevolezza e promozione degli atteggiamenti positivi verso l'integrazione.

Manuale per creare un One-Stop-Shop



3. SERVIZI DI MEDIAZIONE AD OPERA DELLE COMUNITÀ DI IMMIGRATI



“One-Stop-Shop”: una risposta nuova per l’integrazione degli immigrati”




3.1. Chi sono i mediatori culturali?

Il mediatore culturale opera al fine di promuovere l'accoglimento e l'integrazione degli immigrati, nonché di ridurre la loro distanza dai servizi pubblici e la mancanza di fiducia che essi hanno nei confronti di tali servizi. I principali compiti del mediatore culturale ai fini del conseguimento di questi obiettivi sono la traduzione, l'interpretazione e la mediazione. Nell'Agenda comune per l'integrazione, *“rafforzare la capacità dei prestatori di servizi pubblici e privati di interagire con i cittadini di Paesi terzi tramite l'interpretazione e la traduzione interculturale”* è una delle azioni raccomandate al fine di garantire *“l'accesso non discriminatorio degli immigrati alle istituzioni, nonché a beni pubblici e privati, con lo stesso trattamento riservato ai cittadini nazionali”* (COM (2005) 389 definitivo).

In altre parole, gli Stati membri dovrebbero promuovere un accesso equo ai servizi per tutti. Gli erogatori di servizi pubblici hanno la responsabilità di garantire lo sviluppo di una società egualitaria e di eliminare le eventuali barriere d'accesso cui si trovano di fronte alcuni gruppi all'interno della società. La Commissione europea raccomanda che la principale strategia per conseguire queste mete sia la messa in atto o il rafforzamento delle competenze interculturali tra il personale dei servizi pubblici. Secondo quanto sostenuto nella prima edizione del manuale sull'integrazione, cambiamenti di questo genere alla cultura organizzativa portano a risultati importanti e positivi, sia per l'integrazione degli immigrati che per la prestazione del servizio pubblico.

Sono stati ampiamente documentati in quanto buona pratica i vantaggi che derivano dall'erogazione di servizi agli immigrati avvalendosi di mediatori culturali:



In Lussemburgo nel 2008, il Ministero nazionale dell'istruzione e formazione professionale ha creato l'Ufficio di accoglienza per alunni neo arrivati – CASNA (*Cellule d'Accueil Scolaire pour élèves Nouveaux Arrivants*). L'Ufficio di accoglienza funziona come primo intermediario tra i nuovi alunni stranieri e le istituzioni educative. Durante il processo di accoglienza a scuola, i genitori, gli insegnanti e gli altri attori possono richiedere, senza dover sostenere alcun costo, il sostegno di un mediatore culturale che parli albanese, creolo di Capo Verde, cinese, italiano, portoghese, serbo-croato o russo, oltre alle lingue parlate in Lussemburgo. I mediatori interculturali offrono assistenza nei seguenti campi: traduzione/interpretazione durante i colloqui individuali tra insegnanti, alunni e genitori; erogazione di informazioni; realizzazione di traduzioni orali o scritte quando necessario e accompagnamento degli alunni nei casi in cui è necessario un sostegno psicologico.



In Italia i Centri servizi per l'immigrazione, istituiti all'interno dei Centri per l'impiego della Provincia di Roma, forniscono informazioni su: lavori disponibili nella Provincia di Roma; assistenza per l'avvio delle procedure amministrative per la richiesta di cittadinanza, del permesso di soggiorno, ricongiungimento familiare ecc. Tra gli utenti del servizio vi sono immigrati e cittadini italiani cui occorrono informazioni per regolarizzare i lavoratori stranieri.



I mediatori sono presenti a rotazione nei centri e le lingue parlate sono araba, albanese, bengalese, bulgaro, cinese, creolo, croato, inglese, francese, georgiano, tedesco, moldavo, polacco, russo, romeno, serbo, spagnolo, turco e urdu.

Il servizio è gratuito.

Il Commissario all'integrazione della Germania federale ha avviato nel 2008 un programma nazionale di *mentoring* per immigrati che offre consulenza agli attori locali in tale campo. Inoltre, l'Ufficio federale per l'integrazione e i rifugiati gestisce attualmente un progetto pilota in tre città tedesche (Aachen, Berlino e Francoforte) in cui è in fase di test l'utilizzo di mediatori. Varie fondazioni tedesche molto attive in progetti d'integrazione gestiscono programmi con mediatori locali, in particolare presso le scuole.

I mediatori culturali dovrebbero preferibilmente (ma non esclusivamente) essere immigrati che possedano competenze di mediazione e conoscenza delle caratteristiche socioculturali e religiose delle comunità di immigrati. Complessivamente i mediatori contribuiscono a:

- a) Promuovere l'inclusione e la parità dei diritti nei confronti di cittadini di diverse origini sociali, religiose e culturali.
- b) Promuovere il dialogo interculturale, stimolando il rispetto ed una reciproca approfondita conoscenza della diversità culturale e dell'inclusione sociale; e
- c) Cooperare alla prevenzione e risoluzione di conflitti socioculturali, nonché alla definizione delle strategie di intervento sociale.



Il Progetto di intervento e mediazione tra pari “Voci di Aston” opera, nel quartiere Aston di Birmingham nel Regno Unito, con giovani adulti di età compresa fra i 18 e i 24 anni, soprattutto di origine pakistane, indiana e del Bangladesh. Va in parte considerato come una risposta al ritratto negativo tracciato dai media locali e dai suoi abitanti. Opera in partenariato con la Fondazione Barrow Cadbury, grazie alla mediazione da parte della comunità di immigrati. La mediazione esplora le cause del conflitto e fornisce anche indicazioni sui servizi più adeguati per i partecipanti che non fanno parte del sistema educativo, formativo o lavorativo. Gli obiettivi del progetto sono quelli di offrire: un'introduzione alle competenze nella gestione di conflitti; una formazione di base in mediazione; un quadro per il trasferimento di queste competenze ad altre persone ed orientamenti per l'istituzione di un programma di mediazione tra pari. I giovani adulti partecipanti imparano a gestire il tempo ed a comunicare lavorando con diversi gruppi di pari. Attraverso questo processo sono loro stessi a individuare soluzioni per i problemi della loro comunità.

Allo scopo di riconoscere formalmente il ruolo dei mediatori culturali nel miglioramento dell'accesso degli immigrati alle pubbliche istituzioni e alla prestazione di servizi, vari Stati membri hanno istituzionalizzato e definito per legge la categoria professionale di mediatore.



In Italia, i mediatori culturali sono stati ufficialmente riconosciuti dalla legge sull'immigrazione del 1998 (Legge N. 40/1998 e T.U., art. 38), che cita per la prima volta i mediatori culturali. Il riconoscimento ufficiale dei mediatori culturali è avvenuto dopo una notevole esperienza a livello di formazione ed occupazione di questi nuovi operatori culturali avutasi nel corso degli anni novanta. I mediatori culturali sono stati impiegati soprattutto nelle regioni centro-orientali, promossi dalle regioni, province, città e associazioni di volontari. I cittadini stranieri hanno spesso avuto un ruolo fondamentale nel promuovere la formazione e l'impiego degli educatori culturali. Sono diversi i settori che hanno sperimentato con successo l'impiego di mediatori culturali: sanità, scuola, servizi sociali, servizi di integrazione (soprattutto quelli rivolti alle donne e ai minori), iniziative culturali, centri di accoglienza per stranieri che attendono il rimpatrio obbligatorio, questure, carceri, uffici per stranieri, registro comunale, uffici provinciali per l'impiego ed organizzazioni aziendali.



I mediatori socioculturali sono stati introdotti in Portogallo durante gli anni novanta, ma il ruolo di mediatore culturale è stato ufficialmente istituito dalla Legge 31 agosto 2001, N. 105/2001. Tale legge descrive i mediatori culturali come coloro che collaborano all'integrazione degli immigrati e delle minoranze etniche, rafforzando il dialogo interculturale e la coesione sociale.



3.2. Il ruolo dei mediatori culturali nel One-Stop-Shop


Il ruolo dei mediatori culturali è essenzialmente quello di costituire un ponte linguistico tra le istituzioni pubbliche competenti in materia di immigrazione le comunità di immigrati e le persone che usano i servizi offerti dal One-Stop-Shop. La prossimità linguistica e culturale dei mediatori agli utenti del servizio è un elemento essenziale del loro positivo ruolo nell'erogazione del servizio. In altre parole, i mediatori culturali collaborano all'integrazione degli immigrati attraverso il rafforzamento del dialogo interculturale e della coesione sociale. In essenza, il mediatore culturale è presente, secondo quanto richiesto dalla Dichiarazione di Vichy, per *“la prevenzione delle sfide interculturali”* (p. 8).

Dal punto di vista delle agenzie statali, qualora sorgano problemi o incomprensioni nella prestazione del servizio agli immigrati, i mediatori forniscono aiuto per la risoluzione di tali problemi: essi hanno infatti una maggiore conoscenza delle questioni pertinenti e sono in grado di spiegare meglio i diritti e i doveri degli immigrati grazie alla loro sensibilità culturale e religiosa. Il fatto che le pubbliche amministrazioni possano avvalersi del servizio prestato dai mediatori, porta benefici concreti sul piano dell'efficienza. Agli occhi degli utenti del servizio, la presenza dei mediatori culturali fa, infatti, apparire con un volto più umano le procedure necessarie per l'immigrazione e qualsiasi altro processo da instaurare.



In Portogallo i mediatori culturali svolgono un ruolo centrale rendendo più facile l'interazione tra i servizi statali e la popolazione degli immigrati, e costituiscono una parte integrante delle procedure, sia del Servizio stranieri e frontiere (SEF) che dell'ACIDI, I.P. I mediatori non vengono reclutati direttamente dalle istituzioni del governo portoghese, ma dalle associazioni di immigrati che a loro volta ricevono stanziamenti da tali istituzioni. I mediatori socioculturali provengono abitualmente dalle comunità di immigrati, parlano correntemente il portoghese e almeno un'altra lingua straniera. Dal 2006 il SEF impiega almeno trenta mediatori culturali nei propri centri di accoglienza. I mediatori svolgono un ruolo di facilitatori attraverso la consulenza prestata agli immigrati, indipendentemente dallo status di ciascuno di essi. Il ruolo dei mediatori socioculturali presso i Centri nazionali di appoggio agli immigrati dell'ACIDI, I.P. è inoltre quello di instaurare un rapporto di prossimità più stretto con gli immigrati, velocizzare le procedure e offrire, ove necessario, un servizio di traduzione ed interpretariato. I mediatori vengono normalmente assegnati a rotazione ai vari compiti presso i Centri.

A livello più generale, la presenza dei mediatori culturali presso il One-Stop-Shop contribuisce a coinvolgere le comunità di immigrati nella definizione e attuazione delle politiche d'integrazione, con tutti i benefici aggiunti che ciò apporta, secondo quanto esposto nel capitolo precedente.



Prendendo ad esempio l'esperienza portoghese¹⁷, la partecipazione dei mediatori culturali appare fondamentale per la strategia One-Stop-Shop. Tali mediatori garantiscono non soltanto la prossimità linguistica e culturale a ogni singolo immigrato che accede al servizio One-Stop-Shop, ma creano anche un collegamento essenziale tra la pubblica amministrazione e gli immigrati. Inoltre, la partecipazione delle organizzazioni non governative in qualità di partner nella gestione del servizio, conduce a importanti risultati. Ciò fa sì che allo sviluppo di una politica d'integrazione degli immigrati diventi una responsabilità condivisa.

In sintesi, i mediatori culturali hanno un importante ruolo da svolgere presso il One-Stop-Shop, dato che tale struttura include diversi servizi in cui sono necessari compiti di mediazione e traduzione al fine di garantire l'accessibilità, l'accoglienza e l'integrazione. I mediatori culturali dovrebbero essere qualificati e disponibili in particolare a:

- a) facilitare la comunicazione tra il personale amministrativo e gli utenti di diverse origini culturali;
- b) Assistere gli utenti nel rapporto con i servizi pubblici e privati e con il relativo personale;
- c) Rispettare nell'ambito della loro attività la privacy di tutte le informazioni personali relative alle famiglie ed ai gruppi di popolazione;
- d) Formare i team di lavoro in modo che abbiano un approccio interculturale;
- e) Partecipare a progetti e programmi di sviluppo rivolti alla comunità; e
- f) Partecipare a dibattiti e team di lavoro per migliorare o definire le politiche globali, in veste di rappresentanti delle comunità di immigrati.

3.3. Come raggiungere i mediatori culturali? Come selezionarli?



La competenza interculturale per la prestazione di servizi agli immigrati può essere ottenuta attraverso la formazione o il reclutamento. Secondo quanto sostenuto nella prima edizione del Manuale sull'integrazione, queste due strategie complementari per la costituzione di personale competente sul piano interculturale dovrebbero rappresentare una priorità costante per Stati membri e non uno sforzo sporadico.

Riconoscendo l'importanza prioritaria di sviluppare competenze interculturali tra gli impiegati in, vari Stati membri hanno istituzionalizzato il percorso formativo dei mediatori culturali, istituendo corsi universitari che rilasciano apposito diploma .



In Spagna la mediazione culturale è una specializzazione, offerta da diversi programmi e scuole. Si va da corsi di formazione per i propri membri organizzati da ONG (Croce Rossa, Andalusia Welcomes) , a veri e propri corsi universitari che rilasciano il diploma di esperto (Università Autonoma di Madrid, Università di Murcia). Esistono un'infinità di programmi, profili e competenze, nonostante vi siano stati alcuni progressi riguardo al raggiungimento di un accordo sulla definizione dei profili dei diplomati.

L'Università di Murcia in Spagna sta realizzando il 3° Corso universitario per esperti in mediazione interculturale, dalla durata di cinque mesi (dicembre 2008 – giugno 2009). I laureati otterranno il Diploma universitario in Esperto universitario in mediazione interculturale. Realizzato insieme alla Scuola ufficiale per lavoro sociale qualificato e grazie al sostegno del Ministero del Lavoro e dell'immigrazione, il corso prevede i seguenti contenuti:

- Modulo 1: Quadro contestuale. Immigrazione: contesto, sfide e alternative.
- Modulo 2: Quadro concettuale e mediazione interculturale.
- Modulo 3: Quadro legale e delle competenze: situazione e tendenze attuali.
- Modulo 4: Conoscenza delle caratteristiche della cultura d'origine: Europa dell'Est, Marocco, Africa subsariana e America latina
- Modulo 5: Pratico.
- Modulo 6: Ambito di coinvolgimento dei mediatori interculturali.
- Modulo 7: Tecniche di comunicazione, mediazione e negoziato interculturale.
- Modulo 8: La Politica di integrazione degli immigrati nel contesto europeo, statale e regionale.
- Modulo 9: Politiche municipali per l'immigrazione.

Inoltre, diverse organizzazioni della società civile hanno acquisito un ruolo fondamentale nella formazione lavorativa degli immigrati come mediatori culturali, contribuendo sia alla loro occupabilità che ad una migliore prestazione del servizio presso altre istituzioni.



In Irlanda, *Access Ireland* sta promuovendo dal 2002 un lavoro pionieristico sulla mediazione culturale. Il lavoro svolto comprende la formazione di persone provenienti da minoranze etniche affinché possano lavorare come mediatori interculturali e la promozione della loro occupabilità nei servizi sociali e sanitari. Il ruolo dei mediatori culturali è fondamentalmente quello di facilitare l'utilizzo dei servizi per i membri della popolazione appartenenti a minoranze etniche, offrire una formazione culturale ai prestatori del servizio e dare assistenza per una verifica culturale del contenuto dei materiali informativi. La mediazione culturale è considerata un processo dinamico attraverso il quale un soggetto professionalmente formato agisce in qualità di agente culturale tra un cliente e un prestatore di servizi, al fine di assistere entrambi nel raggiungere un'intesa comune che porterà a risultati più soddisfacenti nella prestazione ed uso del servizio. Access Ireland ha instaurato un rapporto particolarmente positivo con gli insegnanti di collegamento nelle scuole ed i mediatori hanno anche impartito formazione interculturale nelle scuole. Il team di mediatori interculturali comprende attualmente mediatori africani e provenienti dalla popolazione Rom. Le lingue parlate dai mediatori sono inglese, francese, igbo, yoruba e romanes.



L'*Associazione dei mediatori interculturali (ASMIN)* è stata fondata nel 2000 in Andalusia, Spagna. È un'organizzazione senza scopo di lucro, aperta a tutti i mediatori culturali che intendono lavorare seguendone i principi. L'Associazione offre corsi in mediazione culturale attraverso la propria Scuola di mediazione e competenze interculturali, mettendo a disposizione una piattaforma virtuale per la formazione, tra l'altro, in interculturalismo, immigrazione, comunicazione interculturale e psicologia transculturale.. L'Associazione promuove infatti la diversità culturale, sviluppando nuovi metodi di intervento interculturale e mediando per la risoluzione di conflitti culturali e sociali tra la società di accoglienza e la popolazione di immigrati. L'ASMIN presta assistenza per l'integrazione scolastica, sociale, sanitaria e lavorativa di immigrati, minoranze etniche e rifugiati. L'ASMIN partecipa al Consiglio municipale per l'immigrazione dell'ente locale di Granada ed al movimento sociale Granada per la Tolleranza.

Dovrebbero essere disponibili corsi di formazione per mediatori sia a contenuto generico sulla promozione del dialogo interculturale, sia più specialistici, con moduli legati alla specificità di ogni singola comunità, nonché vertenti su diversi campi d'integrazione quali l'occupazione, la conoscenza della legge sul lavoro e di quella sull'immigrazione. I partenariati istituiti con le pubbliche amministrazioni per l'attuazione del One-Stop Shop possono essere usati anche questo fine, dato che tali strutture hanno di regola personale qualificato per poter impartire corsi di formazione nei rispettivi campi di competenza.

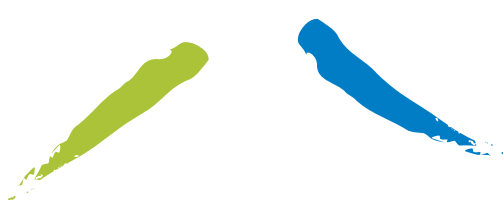


Per lavorare presso i One-Stop-Shop, i mediatori hanno ricevuto una formazione iniziale su tecniche di servizio e questioni di immigrazione dall'ACIDI, I.P. Viene realizzato un continuo investimento nella formazione dei mediatori culturali, i quali ogni anno sono soggetti ad una valutazione intermedia e finale. Dato che ai mediatori culturali vengono affidati a rotazione vari compiti presso i Centri nazionali di appoggio agli immigrati (CNAI), essi hanno bisogno di essere ben informati su una varietà di questioni concernenti leggi e programmi d'integrazione degli immigrati. La prestazione di un servizio accurato di consulenza agli immigrati che visitano il One-Stop-Shop dipende dall'impegno dedicato alla formazione e valutazione regolare dei mediatori. Presso i CNAI, esiste un sistema di formazione dei mediatori culturali ed un "manuale per mediatori". I mediatori frequentano un corso di formazione completo e si impegnano inoltre a mantenersi aggiornati sugli sviluppi nel campo dell'immigrazione e della legislazione pertinente.

Reclutamento

Appurato che le associazioni di immigrati sono gli attori principali nell'ambito dell'attuazione del servizio One-Stop-Shop e che è necessario introdurre regole per il riconoscimento delle associazioni (secondo quanto descritto dal precedente punto 2.3), dovrebbe da ciò conseguire l'esistenza di un'infrastruttura per adatta a reclutare i mediatori. Tramite il negoziato di protocolli con associazioni riconosciute, i mediatori interculturali dovrebbero essere impiegati presso i One-Stop-Shop in qualità di rappresentanti delle comunità di immigrati. Occorre fissare criteri specifici per la selezione del personale da queste associazioni, al fine di garantire che coloro che vengono reclutati siano in grado di svolgere il ruolo che verrà loro assegnato. L'individuazione di potenziali candidati deve basarsi sull'esperienza da essi dimostrata nel settore dell'integrazione degli immigrati e in quello dell'erogazione di servizi di sostegno agli immigrati. Le associazioni che sono coinvolte nelle piattaforme di consulenza e negli organismi consultivi rappresentano la principale risorsa per identificare potenziali mediatori culturali.

Sorgono due questioni specifiche riguardo alla selezione dei mediatori culturali per il lavoro presso il One-Stop-Shop. In primo luogo, il candidato deve avere un buon livello di scolarità o qualifiche post diploma, specificamente nel campo della mediazione, del diritto, delle relazioni internazionali, della sociologia, psicologia ed altri settori affini (a seconda dell'ufficio di sostegno a cui dovrà essere attribuito). È importante sottolineare che ogni mediatore culturale deve essere dotato delle capacità personali ed didattiche necessarie per svolgere la propria mansione presso il One-Stop-Shop. Alcuni Stati membri potrebbero scegliere di richiedere semplicemente il diploma di scuola secondaria, mentre altri potrebbero optare per la richiesta di un più elevato livello di istruzione. Comunque sia, è essenziale che i mediatori



abbiano sia le competenze che la capacità di mediare tra il sistema Stato e le comunità di immigrati. Un ulteriore criterio di selezione è ovviamente costituito dal saper parlare la lingua del Paese o regione di accoglienza, oltre ad almeno un'altra lingua diffusa tra gli immigrati.

La seconda questione relativa alla **selezione dei mediatori culturali, riguarda la rappresentatività del team di mediatori culturali che lavorano presso il One-Stop-Shop**. Ciò dipende chiaramente dalla composizione della popolazione di immigrati di ogni Paese dell'Unione europea. Alcuni Paesi potrebbero avere una chiara preponderanza di determinate nazionalità o gruppi etnici mentre altri una popolazione di immigrati più eterogenea. Ciò pone la questione della possibilità o meno di selezionare uno staff di mediatori pienamente rappresentativo. Da un punto di vista generale, tuttavia, la nazionalità specifica o il background di ogni mediatore dovrebbero rappresentare un aspetto secondario rispetto alla determinazione a lavorare con tutta la popolazione di immigrati, usando ovviamente le proprie competenze linguistiche, religiose e culturali ogni qualvolta ne sorga la necessità. Per questo, ogni Stato membro dovrebbe cercare di selezionare un team di mediatori che rispecchi al meglio la composizione degli immigrati del rispettivo Paese, tenendo tuttavia presente, soprattutto nei Paesi con popolazioni molto eterogenee, che non sempre sarà possibile rappresentare ogni singola nazionalità o gruppo linguistico/etnico.

L'amministrazione nazionale, regionale o locale, consultandosi con i gruppi di immigrati, potrebbe anche scegliere di nominare mediatori culturali autoctoni, purché dotati di esperienze culturali o linguistiche tali da renderli qualificabili per il lavoro da svolgere.

Un'ulteriore questione da considerare riguardo al reclutamento dei mediatori culturali per il servizio One-Stop-Shop è la sostenibilità economica del loro impiego. Il reclutamento e la formazione dei mediatori culturali rappresenta un investimento significativo da parte dell'organizzazione ombrello, analogamente alla formazione continua sul posto di lavoro. Riuscire a trattenere questo personale qualificato è una questione essenziale per il buon funzionamento del servizio One-Stop-Shop; perciò, condizioni di lavoro favorevoli, professionalità della mansione e uno stipendio adeguato sono elementi essenziali, compatibilmente con ilimiti imposti dal budget.




Manuale per creare un One-Stop-Shop



4. SERVIZI OFFERTI PRESSO IL ONE-STOP-SHOP



“One-Stop-Shop”: una risposta nuova per l’integrazione degli immigrati”



L'accesso degli immigrati ai servizi pubblici è considerato nella *Dichiarazione di Vichy* un elemento fondamentale ai fini della coesione sociale. Come risulta chiaro dai capitoli precedenti, il One-Stop-Shop offre tre tipi di servizi:

1. Il primo luogo comprende sportelli delle agenzie statali e dei Ministeri che permettono agli immigrati di espletare direttamente ed in un unico luogo le procedure necessarie per il loro soggiorno nel Paese di accoglienza..
2. In secondo luogo, questo modello offre servizi di sostegno agli immigrati nello svolgimento delle suddette procedure.
3. Infine, i mediatori culturali e le organizzazioni private possono offrire una serie di servizi complementari.

Come ribadito sopra, l'attuazione di un One-Stop-Shop potrebbe avvenire con un processo continuo, che veda la struttura rafforzare progressivamente nel corso del tempo la propria attività ed il proprio ruolo per l'integrazione degli immigrati. Si potrebbe ad esempio iniziare avviando un servizio informativo centralizzato e coerente del Governo, per poi evolvere verso un servizio di mediazione tra i diversi settori della pubblica amministrazione, per diventare poi un'istituzione che offra servizi e risolva problemi. In altre parole non è obbligatorio creare da subito un One-Stop-Shop che offra tutti e tre i tipi di servizio sopra menzionati.

4.1. Servizi pubblici



I servizi pubblici sono prestati presso il One-Stop-Shop dal personale di ogni singola amministrazione o Ministero, spesso in cooperazione con i mediatori culturali per facilitare un servizio efficiente ed efficace. La competenza di ciascuna amministrazione rimane immutata: queste aprono semplicemente un nuovo sportello presso il One-Stop-Shop e gli stipendi dei loro dipendenti continuano ad essere pagati da ciascuna amministrazione di appartenenza. Non esiste alcuna delega di competenza; tali sportelli beneficiano in ogni caso dell'assistenza dei mediatori culturali e dei risparmi di costi la connessi alla condivisione di informazioni ed alle procedure comuni instaurate grazie ad un approccio amministrativo unitario.

L'erogazione dei servizi presso il One-Stop-Shop attinge pertanto dall'esperienza complessiva esistente in ogni singolo Paese. Uno dei principali benefici derivanti dall'ubicazione dei servizi pubblici presso il One-Stop-Shop è che il personale attribuito agli sportelli che vengono aperti acquisisce competenze specifiche, concentrandosi, insieme a tutte le altre istituzioni rilevanti che lavorano nel campo dell'integrazione, sugli immigrati visti in quanto gruppo di utenti del servizio



Il Comune di Brescia nel nord Italia ha istituito l'*Ufficio per l'integrazione e la cittadinanza*, esempio di un servizio gestito a livello locale, tenuto conto dell'alto livello di autonomia locale esistente in Italia. Brescia registra uno dei più alti tassi di stranieri residenti in Italia (15,3%). L'Ufficio è stato creato con l'obiettivo principale di accogliere e orientare gli immigrati presenti nella città. Funziona come servizio gestione delle principali problematiche in materia di immigrazione, offrendo sostegno ai nuovi arrivi per il conseguimento dell'indipendenza socioeconomica e per la partecipazione nella vita pubblica della città, sviluppando progetti per l'accoglienza dei richiedenti asilo, e promuovendo percorsi di cittadinanza in un'ottica di diritti e doveri. La prestazione del servizio riguarda essenzialmente le questioni legali (informazioni e consulenze legali), la valutazione dei bisogni con il sostegno dei mediatori culturali e di professionisti avvocati e psicologi, l'assistenza amministrativa per compilare i moduli, comprese le pratiche per ottenere la residenza, la consulenza nel settore dell'imprenditorialità (valutazione delle opportunità e delle risorse disponibili, sostegno all'analisi finanziaria e scelta dell'attività commerciale), l'assistenza nella ricerca di lavoro o alloggio, nonché il sostegno specializzato ai richiedenti asilo.

È stato riconosciuto in molti documenti in merito dell'Unione europea, che le procedure in materia d'immigrazione non sono distinte e separate dal processo di integrazione: *"Le politiche d'ingresso e integrazione sono inseparabili e dovrebbero rafforzarsi a vicenda"* (COM 2004, 508) e *"il legame tra le politiche di migrazione legale e le strategie d'integrazione deve essere continuamente rafforzato"* (COM 2007, 512). Per questo, è essenziale che i servizi che regolano l'ingresso ed il soggiorno degli immigrati abbiano uno sportello presso il One-Stop-Shop, insieme a tutti gli altri servizi pubblici a cui gli immigrati hanno bisogno di rivolgersi durante il loro soggiorno nello Stato membro ed ai servizi pubblici con un ruolo più diretto nell'erogare prestazioni volte a favorire l'integrazione degli immigrati (ad esempio occupazione, alloggio, sanità, istruzione).

In sintesi, si raccomanda la presenza delle seguenti amministrazioni statali presso il One-Stop-Shop:

- Servizi per l'immigrazione
- Servizi per la cittadinanza
- Ministero del lavoro e Ispettorato del lavoro
- Ministero della pubblica istruzione
- Ministero della sanità
- Previdenza sociale
- Servizi per l'alloggio
- Ufficio elettorale¹⁸
- Agenzia delle entrate
- Servizio per test linguistici e/o di cittadinanza



4.2. Servizi di Supporto



Il servizio One-Stop-Shop dovrebbe inoltre prevedere l'istituzione di una serie di servizi di supporto specificamente ideati per fornire informazioni, consulenze e accompagnamento agli utenti stranieri del servizio quando questi si rivolgono ai sistemi pubblici e privati della società di accoglienza.

Uno dei più rilevanti servizi di supporto di cui deve essere dotato il One-Stop-Shop è *l'ufficio di preselezione e ricevimento*.¹⁹ Questo ufficio è primissimo contatto che gli immigrati hanno con il servizio One-Stop-Shop e dovrebbe non solo spiegare agli utenti la filosofia e le procedure dell'approccio One-Stop-Shop, ma anche guidarli attraverso l'edificio. Dato che tutto il personale di questo ufficio dovrebbe essere costituito da mediatori culturali, gli immigrati, nel momento in cui espongono l'obiettivo della loro visita al One-Stop-Shop, dovrebbero sentirsi a loro agio dal punto di vista culturale e linguistico. I mediatori possono indirizzarli al meglio verso il giusto servizio pubblico a cui devono rivolgersi. L'ufficio di sostegno svolge inoltre un ruolo cruciale nel ridurre le informazioni inesatte che gli immigrati potrebbero aver ricevuto ed inoltre può essere molto utile per ridurre il numero di visite inutili ai servizi pubblici disponibili presso il One-Stop-Shop. Questo servizio di sostegno, provvedendo ad una prima selezione delle procedure che gli immigrati devono espletare, riduce inoltre ulteriormente il dispendio di tempo nello svolgimento delle procedure dei servizi pubblici offerti presso il One-Stop-Shop, . Inoltre, mentre gli immigrati attendono di accedere al servizio pubblico competente possono svolgere in anticipo una serie di attività..



In Portogallo l'ufficio di preselezione e ricevimento ha avuto un ruolo cruciale sull'aumento dell'efficacia e dell'efficienza nell'erogazione di servizi del One-Stop-Shop. Il primo contatto e accoglienza ai cittadini immigrati che arrivano ai Centri nazionali di appoggio agli immigrati (CNAI) è prestato in questo ufficio da un team di mediatori culturali che, a seconda della questione presentata, guidano l'utente fino al servizio adeguato per poterla risolvere, rilasciando un numero di precedenza. Dato che i CNAI operano attraverso un sistema di gestione informatica comune e condivisa, i mediatori culturali di questo ufficio svolgono un ruolo fondamentale nel caricare nel sistema le informazioni sull'immigrato (ad esempio scansione di dati e documenti) e sull'obiettivo della sua visita (riportato in portoghese, anche qualora l'immigrato si fosse espresso in un'altra lingua). Ciò facilita le procedure e velocizza la risposta che i servizi pubblici danno agli utenti del servizio.


I CNAI inoltre, nello stesso edificio in cui le agenzie statali prestano i loro servizi, gestiscono altri servizi di sostegno in sette diversi settori, attraverso i mediatori culturali:

- (1) Assistenza legale
- (2) Sostegno al ricongiungimento familiare
- (3) Assistenza sociale
- (4) Sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità
- (5) Sostegno in materia di alloggio
- (6) Assistenza ai consumatori
- (7) Sostegno tecnico per le Associazioni di immigrati

Tutti questi uffici coprono diversi bisogni degli immigrati e lavorando nello stesso luogo contribuiscono a garantire la coerenza delle informazioni, il che è stato considerato da tutti gli attori coinvolti un importante beneficio per l'integrazione degli immigrati.

Altri servizi complementari di sostegno offerti al One-Stop-Shop dovrebbero soddisfare bisogni concreti degli immigrati non direttamente soddisfatti dalle istituzioni pubbliche esistenti. A volte gli immigrati non sanno semplicemente come compilare i moduli o non li capiscono. La creazione di uffici di sostegno per soddisfare tali bisogni è utile sia per gli immigrati (che ricevono sostegno per superare le difficoltà) che per le agenzie statali (che ricevono moduli correttamente compilati e quindi risparmiano tempo e velocizzano il processo).

Alcuni servizi, quali il sostegno al ricongiungimento familiare e i servizi per la cittadinanza, sono direttamente collegati alle procedure sull'immigrazione ed il personale del servizio One-Stop-Shop può instradare tali procedure presso il servizio immigrazione competente. Alcuni servizi possono anche prestare assistenza semplicemente indirizzando presso altri uffici statali, quali quelli competenti per l'accesso all'istruzione per bambini e adulti. Il One-Stop-Shop può inoltre fornire informazioni agli utenti riguardo ad altri sistemi non statali della società di accoglienza.



L'organizzazione ombrello con la collaborazione dei mediatori culturali, potrebbe, inoltre, decidere di offrire i seguenti servizi:

- Preselezione e ricevimento
- Ricongiungimento familiare
- Consulenza legale
- Occupazione (centro per l'impiego)²⁰
- Costituzione di un'impresa²¹
- Istruzione (scuola dell'obbligo e adulti) e consulenza agli studenti internazionali²²
- Riconoscimento delle qualifiche estere²³
- Supporto tecnico alle associazioni di immigrati
- Apprendimento linguistico
- Informazioni al consumatore
- Sostegno sociale di emergenza
- Linea telefonica informativa
- Linea telefonica con servizio di traduzione
- Rapporti su episodi di razzismo e discriminazione
- Sostegno alle vittime di tratta degli esseri umani
- Ritorno volontario (in partenariato con i programmi IOM)

4.3. Servizi complementari



Si potrebbero anche offrire servizi supplementari presso il One-Stop-Shop, in modo tale da rendere più piacevole la visita di ciascun utente. Si potrebbero offrire i seguenti servizi erogati dall'organizzazione ombrello con la collaborazione dei mediatori culturali:

- Servizio di babysitter
- Spazio espositivo (offrendo un'opportunità agli artisti, sia locali che immigrati, di esporre i loro lavori)
- Sportello informativo
- Biblioteca immigrazione

Ciascun One-Stop-Shop potrebbe inoltre invitare aziende private o imprenditori ad aprire sportelli specificamente rivolti agli utenti del One-Stop-Shop, in modo tale che il tempo trascorso in attesa di un servizio possa essere proficuo. Ciò rappresenterebbe anche un ulteriore aspetto di risparmio di costi, in quanto gli spazi messi a disposizione dei servizi privati, verrebbero loro affittati ad un determinato prezzo.

- Ufficio postale
- Banca e/o bancomat
- Servizio di invio di denaro
- Centro telefonico
- Accesso a Internet
- Copisteria
- Cabina foto tessera
- Snack bar

Manuale per creare un One-Stop-Shop



5. ACCESSIBILITÀ DEL ONE-STOP-SHOP



“One-Stop-Shop”: una risposta nuova per l’integrazione degli immigrati”



5.1. Accessibilità strutturale

Ciascuno Stato Membro deciderà quanti One-Stop-Shop sono necessari e realizzabili in ciascun contesto nazionale. Negli Stati in cui gli immigrati si distribuiscono su tutto il territorio e dove le strutture statali sono decentralizzate, dovrebbero essere istituiti diversi One-Stop-Shop. Le città più grandi con alte concentrazioni di immigrati sono la scelta ideale per insediare One-Stop-Shop, per cui il loro effettivo numero dipende dal numero di città che in ciascun Paese hanno tali caratteristiche. Ci nonostante, One-Stop-Shop locali possono anche essere creati in zone più isolate, data la capillare distribuzione di immigrati in molti Stati membri dell'UE. In Stati membri dove l'immigrazione è un fenomeno prettamente urbano ed esiste un numero minore di grandi città, occorrerà creare un numero conseguentemente ridotto di One-Stop-Shop per soddisfare i bisogni del settore.



La rete di Centri nazionali di appoggio agli immigrati (One-Stop-Shop portoghesi) comprende in Portogallo due centri nazionali nelle città di Lisbona e Oporto (entrambe con alte concentrazioni di immigrati residenti), una filiale a Faro, dove la presenza di immigrati è altrettanto significativa, ed una rete di 83 Centri locali di appoggio all'integrazione degli immigrati (Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrante – CLAIs) diffusi su tutto il territorio nazionale. I due Centri nazionali di appoggio agli immigrati sono ubicati in zone centrali della città: a Lisbona il Centro si trova in un quartiere con un alto numero di residenti e attività commerciali legate agli immigrati, molto vicino a due fermate della metropolitana ed ad una delle principali arterie della città. Sul piano geografico la rete offre quindi un alto livello di accessibilità.

La maggior parte delle città hanno uno o più quartieri ad elevata concentrazione di immigrati e se accessibili facilmente con i mezzi pubblici questi quartieri potrebbero essere una buona scelta in termini di ubicazione dei One-Stop-Shop.

Le capitali di molti Paesi dell'Unione europea hanno concentrazioni sproporzionalmente elevate di immigrati. Spesso esistono particolari concentrazioni di immigrati in determinati quartieri o periferie delle città, per cui sarebbe consigliabile creare One-Stop-Shop nazionali o locali in queste zone. È inoltre importante quando si decide di creare un One-Stop-Shop tener conto dell'ubicazione delle strutture già esistenti, in modo tale da trovare la soluzione economicamente più vantaggiosa.

L'ubicazione del One-Stop-Shop è una questione fondamentale da considerare quando si crea il servizio. Sorgono tre preoccupazioni fondamentali quando si considerano le possibili ubicazioni:

1. L'ubicazione dovrebbe essere facilmente accessibile con i mezzi pubblici e trovarsi in una zona relativamente centrale.

Dato che il One-Stop-Shop è il luogo dove gli immigrati vengono ricevuti, la struttura dovrebbe essere facilmente raggiungibile. Mentre potrebbe essere troppo caro ubicare il One-Stop-Shop in pieno centro, lo stesso dovrebbe tuttavia trovarsi vicino alla rete dei mezzi pubblici (i.e., fermata della metropolitana, treno, tram o autobus) ed il più vicino possibile al centro città. In città più piccole potrebbe essere possibile ubicare un One-Stop-Shop in centro, soprattutto perché i mezzi pubblici disponibili potrebbero essere più limitati. Anche se, come strumenti di supporto, possono essere creati One-Stop-Shop virtuali e schermi informativi, è comunque essenziale agevolare l'accesso fisico al One-Stop-Shop agli immigrati ed agli altri utenti del servizio.

2. La specifica dislocazione urbana dell'immigrazione dovrebbe essere tenuta in considerazione, con particolare attenzione alle zone di una città o località abitualmente frequentate dagli immigrati o all'esistenza di quartieri residenziali di immigrati.



In Irlanda, uno dei Centri di informazione ai cittadini più frequentati si trova in O'Connell Street in una zona comoda del centro della città di Dublino; il centro ha risposto a 62.630 richieste nel 2007. Da un sondaggio svolto è emerso che il 60% degli utenti del servizio sono stati cittadini stranieri.

3. Infine, va considerato, sulla base della diversa struttura statale esistente in ogni Stato membro UE e della dislocazione geografica degli immigrati, se sia o meno il caso di istituire uno o più One-Stop-Shop nelle città principali, o, in alternativa, alcuni One-Stop-Shop a livello regionale e/o locale, tutti supervisionati dalla stessa organizzazione ombrello o da diverse autorità regionali o locali.

Come riferito nel capitolo precedente, occorre tenere a mente l'idea di una realizzazione graduale e progressiva del One-Stop-Shop, e non pensare ad una sua applicazione istantanea. A seconda che si tratti di uno Stato centralizzato o federale, l'attuazione potrebbe cominciare a livello nazionale, regionale o locale, anche se sempre preferibilmente guidata da linee di indirizzo adottate a livello nazionale. Alcuni comuni potrebbero avviare un progetto pilota che dimostri agli altri comuni i possibili benefici così conseguibili sul piano dell'efficienza, riduzione dei costi e qualità dei servizi offerti.



Sono possibili diversi approcci per la realizzazione del One-Stop-Shop a seconda che si tratti di:

- (a) *Stato centralizzato* – In uno Stato centralizzato si prevede che sia il Governo a prendere tutte le decisioni, dalla creazione all'ubicazione del One-Stop-Shop. Una volta deciso il luogo di istituzione, verrà avviato un dialogo con gli enti locali per avviare il processo di attuazione.
- (b) *Stato federale* – In tal caso lo Stato dovrebbe raccomandare la creazione del One-Stop-Shop e ciascuna regione scegliere poi se attuarlo o meno. Le regioni che decidessero di realizzarlo potrebbero farlo in cooperazione con gli enti locali.
- (c) *Stato con un alto livello di autonomia locale* – Lo Stato dovrebbe raccomandare la creazione del One-Stop-Shop e successivamente ciascun distretto locale dovrebbe decidere riguardo alla sua attuazione, riunendo i partner necessari a livello locale.

5.2. Accessibilità dei servizi e dell'informazione



Esistono una serie di questioni legate all'accessibilità dei servizi e dell'informazione sul One-Stop-Shop e sull'immigrazione in generale.

Accessibilità

Il primo e più evidente elemento riguardo all'accessibilità del servizio One-Stop-Shop è l'orario di apertura. L'orario di apertura è una questione chiave, e il One-Stop-Shop dovrebbe cercare di garantire un orario di apertura che sia pratico per gli immigrati che lavorano, rispettando al contempo gli orari lavorativi del personale dei Ministeri e delle agenzie. Se non è possibile aprire tutti i giorni e dopo l'orario normale d'ufficio, dovrebbe essere assicurata un'apertura fino a tardi o più presto la mattina almeno uno o due giorni la settimana, così da evitare che gli immigrati o gli altri utenti del servizio debbano prendere un giorno di permesso o ferie per usare i servizi.

Si raccomanda inoltre di fare in modo che coloro che erogano i servizi presso il One-Stop-Shop abbiano accesso a tutte le informazioni trasversali riguardo alla prestazione del servizio. Al fine di garantire un approccio coerente e olistico presso il One-Stop-Shop, tutti gli sportelli pubblici e i servizi di sostegno devono lavorare in partenariato e cooperazione, condividendo le informazioni riguardo alla prestazione dei servizi per l'integrazione. Le tecnologie di informazione e comunicazione esistenti rappresentano un sostegno cruciale in tal senso e

dovrebbero essere usate per migliorare la prestazione dei servizi e aumentarne la coerenza, in particolare grazie alla scansione dei documenti, alla semplificazione delle procedure ed all'accesso ai servizi online e telefonici. L'organizzazione ombrello che supervisiona il One-Stop-Shop dovrebbe avere maggiore facilità, nel realizzare una condivisione di informazioni tra gli uffici di sostegno e tra le agenzie statali, ove necessario. Dato che la valutazione è un elemento cruciale per il buon funzionamento del One-Stop-Shop (vedi punto 1.3), questa banca dati di condivisione di informazioni costituirà uno strumento utile anche per valutare i servizi offerti.




Merita particolare attenzione il sistema IT condiviso impiegato presso i *Centri nazionali di appoggio agli immigrati* (CNAI) in Portogallo. Il sistema è considerato una delle caratteristiche innovative che meglio contribuisce al miglioramento della qualità del lavoro ed è stato il motivo che ha portato a premiare l'ACIDI, I.P. per la realizzazione di buone pratiche nel settore pubblico portoghese nel 2004/2005.

Presso l'ufficio di preselezione e ricevimento del CNAI, la scansione dei documenti portati dagli immigrati facilita e velocizza le procedure, specialmente per quanto riguarda le richieste indirizzate all'ufficio del Servizio stranieri e frontiere (SEF). Quest'agenzia è uno dei servizi che ricevono il maggior numero di richieste ogni giorno riguardo al rinnovo dei visti, dato che tale rinnovo rappresenta una delle principali richieste che gli immigrati rivolgono agli uffici del CNAI. L'esistenza di una piattaforma informatica condivisa presso il CNAI, consente di avere un database digitale con tutte le informazioni rilevanti riguardo a ciascun immigrato, a cui possono avere accesso le diverse istituzioni ed uffici interessati. Inoltre, il fatto che la Linea telefonica SOS immigrato condivida lo stesso sistema, permette agli immigrati di telefonare ed ottenere informazioni riguardo alle loro pratiche.


Informazione

Varie strategie di informazione possono essere usate per diffondere la conoscenza dei servizi del One-Stop-Shop e le informazioni rilevanti sull'integrazione degli immigrati:

Campagne pubblicitarie: Opuscoli informativi sul One-Stop-Shop e sui diritti degli immigrati dovrebbero essere tradotti in varie lingue in collaborazione con i diversi Ministeri e distribuiti da agenzie statali e organizzazioni della società civile. Una campagna pubblicitaria televisiva ed attraverso l'affissione di cartelloni dovrebbe accompagnare l'apertura del (dei) One-Stop-Shop per avvisare gli immigrati ed i potenziali utenti sui servizi offerti, presentandoli in modo chiaro e comprensibile. Dopo una prima fase di avviamento,, è probabile che molti altri immigrati vengano a sapere dell'esistenza del servizio tramite passaparola.



Approcci di prossimità: Dato che i mediatori culturali che lavorano presso il One-Stop-Shop sono essi stessi immigrati o provengono da comunità di immigrati (come descritto al capitolo 3), essi svolgono un ruolo essenziale nel divulgare non solo il nuovo approccio per la prestazione dei servizi, ma anche, grazie alla formazione che viene loro impartita, i diritti e i doveri degli immigrati nel Paese. In altre parole, i mediatori possono generare un effetto moltiplicatore nella disseminazione delle informazioni.



I team di prossimità che includono i mediatori culturali dei One-Stop-Shop sono stati creati dall'ACIDI, I.P. in Portogallo nel gennaio del 2006. L'obiettivo di questi team è quello di fornire un servizio specializzato in vari settori legati alle vite degli immigrati in Portogallo, facendo visite ai quartieri e alle istituzioni locali al fine di accrescere la consapevolezza circa l'esistenza dei One-Stop-Shop e dei servizi che offre. I team di prossimità cercano inoltre di colmare le lacune informative tra le comunità di immigrati non soltanto riguardo ai loro diritti e doveri nella società portoghese, ma anche riguardo ai servizi d'integrazione disponibili.

One-Stop-Shop virtuale: Potrebbe anche essere creato un One-Stop-Shop virtuale come complemento a quello fisico. Attraverso un sito web potrebbe esservi la possibilità di prendere appuntamento per i servizi del One-Stop-Shop e di ottenere informazioni. A seconda delle capacità di ogni singolo Ministero o agenzia governativa, potrebbe essere possibile instaurare procedure online. Migliorare l'accesso alle informazioni ed ai servizi disponibili presso il One-Stop-Shop farà parte delle strategie generali attuate negli Stati membri per l'uso delle Tecnologie d'informazione nella pubblica amministrazione. Data l'esistenza di diversi livelli di conoscenza informatica tra gli immigrati e del bisogno di mediazione e condivisione di informazioni che essi hanno, il One-Stop Shop virtuale non può però essere un sostituto di quello fisico. Ciò non toglie che le procedure dovrebbero essere anche avviabili via e-mail, telefono e ufficio postale.

Un utente del servizio della rete di *Sostegno nazionale agli immigrati* in Portogallo non deve obbligatoriamente visitare uno dei centri nazionali o locali per ricevere una risposta alla propria richiesta o situazione. Ufficialmente aperta il 13 marzo 2003, la linea telefonica SOS Immigrato funziona dal lunedì al sabato, dalle 8.30 alle 20.30, ed offre un servizio informazioni generale e specifico, (attraverso personale costituito da mediatori culturali) nonché la possibilità di prendere appuntamento per una visita ai Centri nazionali di appoggio agli immigrati. Il servizio è disponibile in nove lingue con la possibilità di estenderlo a 60 se ci si avvale del servizio di traduzione telefonica.



In Irlanda il *Servizio informazioni ai cittadini* offre un servizio informativo telefonico e un sito web informativo completo (www.citizensinformation.ie). Il sito web di recente creazione ha ricevuto il premio del vertice mondiale delle Nazioni unite nella categoria di e-Government per il 2007 ed è stato citato in quanto modello di migliore pratica UE ad un vertice sull'e-Government. Il contenuto del sito web è disponibile in inglese e irlandese ed alcuni documenti rilevanti sono disponibili anche in polacco, romeno e francese. Il *Servizio informazioni ai cittadini* realizza la diffusione di informazioni attraverso tre canali: online, telefonico e a di persona. L'utente può avere accesso a informazioni integrate direttamente attraverso il sito web cittadini del servizio. Il Servizio telefonico di informazioni ai cittadini (CIPS) offre un servizio telefonico e la rete nazionale di Servizi informazioni ai cittadini (CIS) offre il servizio di persona. Questi tre canali garantiscono che il pubblico abbia il più ampio accesso ai servizi informativi, di consulenza e legali.

Punti informativi One-Stop-Shop di tipo touchscreen possono, inoltre, essere installati in luoghi strategici, rendendo facilmente disponibile l'accesso alle informazioni ufficiali più rilevanti fornite dai diversi Ministeri presenti presso il One-Stop-Shop, comprese informazioni legali in varie lingue ed informazioni sui servizi erogati (come ad esempio il tipo di servizi prestati e il luogo). Questi "info-points" potrebbero essere installati in vari luoghi, comprese diverse città e cittadine, ed all'interno di diverse istituzioni (statali e non).


Manuale per creare un One-Stop-Shop



6. ASPETTI ECONOMICI E DI FINANZA PUBBLICA



“One-Stop-Shop”: una risposta nuova per l’integrazione degli immigrati”




Come sottolineato nella *Prima relazione annuale su migrazione e integrazione* (COM 2004 508), una migliore integrazione degli immigrati garantirà anche un miglioramento delle finanze pubbliche. In altre parole, l'investimento degli Stati membri nell'erogazione di servizi per l'integrazione ha ripercussioni positive a lungo termine sul bilancio dello Stato, maturate grazie alla creazione di una società più integrata. Per ogni singolo servizio coinvolto, l'aumento di efficienza ed efficacia conseguente alla prestazione del servizio presso il One-Stop-Shop reca dei vantaggi. Inoltre, la realizzazione del One-Stop-Shop potrebbe non necessariamente avvenire attraverso un consistente stanziamento ad hoc di fondi, ma piuttosto attraverso un processo continuo e sostenuto. **Si tratta in definitiva di uno strumento che permette di risparmiare costi a medio termine, grazie ai risparmi delle agenzie statali, ed a lungo termine grazie al miglioramento del processo di integrazione.**

L'attuazione dei **servizi One-Stop-Shop negli Stati membri è un modo razionale per ottimizzare le risorse dello Stato**, dato che vengono erogati in un solo luogo i principali servizi pubblici a cui gli immigrati hanno bisogno di rivolgersi per soddisfare le loro quotidiane esigenze di vita nelle società europee. Il contatto diretto tra le diverse istituzioni consente loro di diventare più efficienti e di fornire una risposta più coerente agli immigrati. Si riducono la burocrazia inutile ed i malintesi, e le informazioni vengono condivise al fine di prestare un servizio più efficiente.

La realizzazione di tale servizio richiede, in ogni caso, un investimento iniziale, su cui di seguito si forniscono maggiori dettagli.

L'attuazione del One-Stop-Shop richiede un investimento iniziale significativo in termini di risorse umane, in particolare per il reclutamento e la formazione dei mediatori, e di risorse materiali riguardo all'edificio e agli impianti. Un'attuazione efficace richiede pertanto sia uno stanziamento di fondi nella fase iniziale, sia una fonte sostenibile di finanziamento per garantire il funzionamento del servizio One-Stop-Shop.



In Portogallo la realizzazione dei Centri nazionali di appoggio agli immigrati nel 2004 ha richiesto uno stanziamento di €1,4 milioni da parte dell'Alto commissariato per l'immigrazione e le minoranze etniche. Nel 2007, la maggior parte del budget annuale di €5,51 milioni dell'ACIDI, IP proveniva dal Ministero del lavoro e della solidarietà sociale. Soltanto il 20,9% di questo budget è stato speso per sostenere costi di personale (essenzialmente mediatori culturali). €1,88 milioni, pari al 34,1% del bilancio, sono stati spesi per vari servizi d'integrazione compresa la realizzazione della rete dei Centri nazionali e locali di appoggio

L'erogazione dei finanziamenti dovrebbe essere garantita da budget stanziati a livello nazionale o regionale, assegnati ai servizi pubblici e con la previsione di un apposito fondo assegnato

all'organizzazione ombrello e destinato alla gestione del One-Stop-Shop, . Naturalmente i diversi servizi pubblici manterranno i budget di spesa già dagli stessi sostenuti per le risorse umane e la prestazione dei servizi, canalizzando però tali risorse e servizi verso un luogo specifico in cui sono concentrate altre agenzie statali e servizi di sostegno.

Alcuni Stati membri potrebbero in una prima fase decidere di fare un investimento per la realizzazione di un One-Stop-Shop pilota in una determinata regione o provincia. Esso richiederebbe un investimento iniziale di fondi più ridotto, e un ulteriore investimento a medio termine per espandere il modello sulla base dei risultati e della valutazione che verrà fatta del progetto pilota.

6.1. Risorse Umane

L'investimento di risorse statali nel One-Stop-Shop è limitato, in quanto ciascuno sportello pubblico che in esso verrà aperto manterrà gli stessi costi in termini di risorse umane. Da un punto di vista globale e a lungo termine, i servizi pubblici miglioreranno la loro economicità grazie all'accresciuta capacità di offrire risposte chiare e definitive agli utenti del servizio del One-Stop-Shop.. Dal punto di vista dei costi per le risorse umane delle agenzie statali, è chiaro che il risparmio di costi e l'efficienza sono vantaggi che conseguono dalla presenza di uno sportello presso il One-Stop-Shop.

Esistono potenziali risparmi per lo Stato nel ricorrere al servizio dei mediatori culturali, nel colmare il divario informativo e nel prendere spunto dall'esperienza esistente dei vari prestatori di servizi pubblici e non pubblici. Ciò faciliterà la formazione necessaria sia per i mediatori che per il personale statale, al fine di offrire un servizio efficace e competente sul piano interculturale.

Per questo, i principali costi di personale da sostenersi riguarderanno la formazione dei mediatori culturali ed il finanziamento alle associazioni di immigrati per l'impiego di tali mediatori. Il numero di mediatori impiegati dipenderà dalle dimensioni del One-Stop-Shop. Sarà necessario fare una stima anticipata del numero di visite giornaliere, al fine di reclutare l'adeguato personale necessario per il One-Stop-Shop. Ciò fornirà un'indicazione dei costi di personale per quanto riguarda i mediatori.



In media il One-Stop-Shop a Lisbona riceve attualmente 782 utenti al giorno e per questo numero di utenti il servizio è direttamente prestato da 65 mediatori culturali, 19 dipendenti pubblici e 5 uscieri. I vantaggi per le istituzioni dello Stato che operano presso il One-Stop-Shop a Lisbona emergono chiaramente dalla valutazione della IOM sul progetto dei Centri nazionali di appoggio agli immigrati (CNAI). Prima della loro istituzione, i dipendenti delle agenzie statali avevano difficoltà a tenere il passo con i cambiamenti di regolamenti e procedure. Gli sforzi comuni presso i CNAI contribuiscono ad armonizzare e semplificare le procedure, un processo che non sempre è facile. Coloro che lavorano al CNAI, compresi i dipendenti pubblici, riferiscono di notevoli benefici conseguenti alla cooperazione tra agenzie. Le preoccupazioni che le agenzie avevano all'inizio sono state gradualmente superate, conducendo a una miglior qualità ed efficienza del lavoro, a vantaggio sia degli utenti che delle stesse agenzie. Indubbiamente se una certa mancanza di personale è stata avvertita dai dipendenti pubblici, i mediatori culturali si sono spesso resi disponibili per prestare assistenza in tali situazioni (IOM, 2007: 13-15).

L'attuazione del One-Stop Shop implicherà costi di formazione sia per il personale statale che per i mediatori culturali. Saranno da prevedere anche costi per la formazione continua necessaria per mantenere aggiornato il personale sulla legislazione, sulle procedure e sui nuovi servizi da prestare. Come sopra riferito, l'investimento sulle risorse umane è essenziale per garantire il reclutamento ed il mantenimento di uno staff con competenze specifiche.

6.2. Risorse Materiali

La realizzazione del servizio One-Stop-Shop richiederà un investimento iniziale significativo per l'acquisto o l'affitto dell'edificio (tendendo conto di quanto esaminato al punto 5.1).

Una parte dell'investimento potrebbe essere compensato dall'affitto di spazi a imprese private e imprenditori per i servizi complementari (secondo quanto suggerito al punto 4.3).

L'acquisto o l'affitto dovrebbero essere sostenuti da un'organizzazione ombrello incaricata della gestione globale del One-Stop-Shop.

Va finanziata anche la manutenzione dell'edificio, oltre alla pulizia e agli eventuali costi per la ristrutturazione.

Tuttavia, ciò potrebbe risultare più facile adattando gli edifici ministeriali o comunali esistenti.

L'edificio deve anche esser dotato di un unico sistema informatico per permettere al personale che tratta il singolo caso, di condividere le informazioni con i colleghi di altri uffici, ove ciò si renda necessario ed utile. Il sistema condiviso di management digitale presso il

Centro nazionale di appoggio agli immigrati a Lisbona è stato considerato estremamente utile per il funzionamento di questo One-Stop-Shop da coloro che sono stati intervistati per la valutazione dell'IOM (IOM, 2007: 25).

Occorrono inoltre investimenti in arredamenti per uffici. Il One-Stop-Shop avrà bisogno di un sistema “elimina code” con schermi informativi per sapere quando è il turno di ciascun numero distribuito.

Qualora siano installati dispositivi informativi di tipo *touchscreen*, essi richiederanno un investimento iniziale per la progettazione e l'installazione ed un ulteriore investimento per la manutenzione. Anche gli opuscoli, la pubblicità e il web design comporterà costi significativi.



Note Finali

¹ Per ulteriori dettagli sul progetto e le sue principali attività e altri risultati, visitate il sito web ufficiale a www.oss.inti.acidi.gov.pt

² Per ulteriori dettagli sull'ACIDI, visitate il sito web ufficiale a www.acidi.gov.pt

³ Per saperne di più, visitate http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=63&lang=en

⁴ Per saperne di più, consultare http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=65&lang=en

⁵ Tutti i Rapporti nazionali elaborati nel contesto del progetto sono disponibili per il download a http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=66&lang=en

⁶ Durante il progetto sono stati organizzati tre workshop transnazionali. Ciascun workshop verteva su un tema specifico in relazione al progetto: Il ruolo dei mediatori socioculturali presso il One-Stop-Shop (Dublino, 26 febbraio 2008), La prestazione integrata di servizi agli immigrati: esempi di One-Stop-Shops in Europa? (Atene, 6 giugno 2008), Partenariati tra ONG e attori governativi nell'offerta di servizi ai migranti (Berlino, 8 luglio 2008). Per ulteriori dettagli sui workshop, consultare http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=64&lang=en

⁷ Tutte i Rapporti nazionali del progetto INTI "One-Stop-Shop: una nuova risposta per l'integrazione degli immigrati?" (JLS/2006/INTI/148) sono disponibili a www.oss.inti.acidi.gov.pt

⁸ Ulteriori dettagli sui workshop sono disponibili a www.oss.inti.acidi.gov.pt

⁹ R. Penninx (2005), "Integration processes of migrants: research findings and policy challenges" (I processi di integrazione dei migranti: risultati di ricerca e sfide politiche), articolo presentato alla Conferenza europea sulla popolazione 2005, Conferenza del Consiglio d'Europa organizzata dal Comitato europeo sulla popolazione.

¹⁰ Terza relazione annuale su migrazione e integrazione (COM (2007) 512 definitiva).

¹¹ Il secondo Principio fondamentale comune sull'integrazione sostiene che "l'integrazione implica il rispetto dei valori fondamentali dell'UE". I valori europei sono ulteriormente definiti nel Patto europeo su immigrazione e asilo e sono, tra gli altri, "diritti umani, libertà di opinione, democrazia, tolleranza, parità tra uomo e donna e la scuola dell'obbligo per i bambini" (13189/08 ASIM 68: 6).

¹² "Nazione migratoria" è disponibile per il download a:

www.diversityireland.ie/Publications/Publications/Migration_Nation.html.

¹³ Per ulteriori informazioni, consultare: <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema005.html>

¹⁴ Un Forum europeo sull'integrazione è stato proposto per la prima volta nel 2005 dal Consiglio europeo in quanto strumento per la politica d'integrazione europea sulla base della convinzione che le politiche d'integrazione e i programmi per gli immigrati dovrebbero procedere di pari passo con il coinvolgimento diretto e la forte partecipazione delle organizzazioni sociali e delle associazioni di immigrati. Un tale approccio è stato ribadito dalla Terza relazione annuale su migrazione e integrazione (COM (2007) 512 definitiva, punto 3.1) ed è stata inoltre prevista l'istituzione di tale Forum, in cui i portatori d'interesse che lavorano nel campo dell'integrazione nell'UE possano scambiare esperienze e raccomandazioni.

¹⁵ Per ulteriori informazioni, consultare: www.minderhedenforum.be

¹⁶ R. Penninx (2005), “Integration processes of migrants: research findings and policy challenges”(I processi di integrazione dei migranti: risultati di ricerca e sfide politiche), articolo presentato alla Conferenza europea sulla popolazione 2005, Conferenza del Consiglio d’Europa organizzata dal Comitato europeo sulla popolazione.

¹⁷ Nel 2004, il Portogallo ha creato due Centri nazionali di appoggio agli immigrati (CNAI) che sono stati riconosciuti quale esempio di migliori pratiche nella prima edizione del Manuale sull’integrazione per decisori politici e operatori.

¹⁸ I cittadini di paesi terzi possono votare, in determinate condizioni, in Belgio, Repubblica Ceca, Finlandia, Ungheria, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna e Svezia. (COM 2007, 512: 17).

¹⁹ La preselezione prevede che l’immigrato spieghi l’obiettivo della sua visita presso il One-Stop-Shop e la distribuzione di un numero per il servizio specifico richiesto.

²⁰ Vedi COM 2007, 512: 6 e principio fondamentale comune 3.

²¹ Vedi COM 2007, 512: 6 e SEC 2006, 892: 6.

²² Vedi COM 2007, 512: 7.

²³ Vedi: SEC 2006, 892: 6.



[illegible]





