

Χώρας

ΚΕΙΜΕΝΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΤΕΥΧΟΣ
ISSUE **37**

ΕΤΟΣ
YEAR **2023**

ISSN: 1109-5008
e-ISSN: 2944-9847





Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής
Ανάπτυξης

Ειδικό τεύχος – Αφιέρωμα

Τίτλος

Επιμέλεια

ΌνομαΕπώνυμο

Επιστημονικό Περιοδικό

αειχώρος

Διεύθυνση:
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ
Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ
<http://www.aeihoros.gr>
e-mail: aeihoros@uth.gr

Επιμέλεια έκδοσης: Εύη Κολοβού
Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος

Déjeant-Pons Maguelonne	6
Présentation de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage	
Γουργιώτης Ανέστης, Γιαννακού Αθηνά, Σαλάτα Κωνσταντίνα-Δήμητρα	30
Θαλάσσιος χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα: Η προσέγγιση του πρώτου Θαλάσσιου Χωροταξικού Πλαισίου για την ευρύτερη περιοχή του Βορείου Αιγαίου (ΘΧΕ1)	
Drobenko Bernard	67
L'urbanisation, au défi de la capacité limite de charge des écosystèmes	
Δαμανάκης Εμμανουήλ, Γουργιώτης Ανέστης	94
Ευρωπαϊκές επιλογές χωρικής διαχείρισης της μετανάστευσης: χρήσιμες πρακτικές από Γερμανία και Ιταλία	
Πετράκος Γιώργος	124
Καινοτόμες online υπηρεσίες υποστήριξης της επιχειρηματικότητας στην ελληνική περιφέρεια: το Ιατρείο Μικρών Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας	

Ζητήματα χωρικής διαχείρισης των προσφύγων: ευρήματα από Γερμανία και Ιταλία μετά το 2015

Δαμανάκης Εμμανουήλ

Προϊστάμενος Τμήματος Χωρικών Παρεμβάσεων Τοπικού Επιπέδου, Διεύθυνση Χωροταξικού Σχεδιασμού, Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας

Γουργιώτης Ανέστης

Επίκουρος Καθηγητής Χωρικού Σχεδιασμού Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Περίληψη

Η μετανάστευση αποτελεί μια οικειοθελή ή εξαναγκασμένη διαδικασία μετακίνησης που δεν περιορίζεται σε τοπική κλίμακα και εκδηλώνει ιδιαιτερότητες που σχετίζονται με τις παγκόσμιες ανακατατάξεις και τις σύγχρονες δυνάμεις προώθησης της κινητικότητας. Ως κοινωνικό φαινόμενο εκδηλώνεται στον χώρο, και τα αποτελέσματά της για τις χώρες υποδοχής σχετίζονται με την προσωρινή (για τους μετανάστες) ή με τη μόνιμη (για τους πρόσφυγες) μεταβολή του τόπου εγκατάστασης των μετακινούμενων.

Ο χώρος, ταυτόχρονα, δεν είναι στατικός· εξελίσσεται και διαμορφώνεται σύμφωνα με τις προκλήσεις με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπος. Η ενεργοποίηση μεγάλων προσφυγικών μετακινήσεων προς την Ευρώπη μετά το 2015 καθιστούν επιτακτικές τη χωρική προσέγγιση του προσφυγικού και τη μελέτη κάθε παράγοντα ή επιλογής χωρικού περιεχομένου που το συνδιαμορφώνει ξεχωριστά αλλά και συνδυαστικά με τους υπόλοιπους.

Στο παρόν άρθρο διερευνάται η τοποθέτηση των ευρωπαϊκών θεσμών απέναντι στο προσφυγικό ζήτημα, και αναδεικνύονται τα ειδικότερα θέματα που, μετά το 2015, σχετίζονται τόσο με τις χωρικές επιλογές ίδρυσης υποστηρικτικών δομών, όσο και με τις επιλογές στεγαστικής αποκατάστασης των προσφύγων. Τα ευρήματα ανοίγουν τη συζήτηση και τον προβληματισμό για την αναζήτηση ειδικότερων πρακτικών σε αντιπροσωπευτικά κράτη μέλη της Ε.Ε. (Γερμανία και Ιταλία). Τα κριτήρια επιλογής αυτών των χωρών σχετίζονται με τη διαχρονική ικανότητά τους να προσελκύουν προσφυγικά ρεύματα, ενώ διαθέτουν διαφορετικής φύσης πολιτικά και διοικητικά συστήματα. Στόχος είναι η συγκριτική μελέτη διαφορετικών πρακτικών υποδοχής, φιλοξενίας και στεγαστικής αποκατάστασης των προσφύγων και η διερεύνηση των παραγόντων που σχετίζονται με την λήψη άλλοτε πιο περιοριστικών και άλλοτε πιο ελαστικών χωρικών επιλογών διαχείρισης των στεγαστικών αναγκών τους.

Τα ευρήματα αναδεικνύουν τη τάση προσέγγισης του προσφυγικού ζητήματος υπό όρους προσωρινότητας. Τα εξεταζόμενα κράτη μέλη, όπως και η Ελλάδα, φαίνεται να αντιλαμβάνονται τα προσφυγικά συμβάντα υπό συνθήκες κινδύνου και διαχείρισης κρίσεων και οδηγούνται στην υιοθέτηση έκτακτων, βραχυπρόθεσμων, κατά παρέκκλιση των θεσπισμένων διαδικασιών, εναλλακτικών μεθόδων στεγαστικής προσφυγικής αποκατάστασης.

Λέξεις κλειδιά

Πρόσφυγες, Κρίσεις, Χώροι υποδοχής–φιλοξενίας, Στεγαστική αποκατάσταση.

Refugees' spatial management: findings from Germany and Italy after 2015

Abstract

Migration is a voluntary, and sometimes a forced process of movement that is not limited to a local scale. It presents singularities related to global rearrangements and to modern forces that promote mobility. Migration is a social phenomenon that is unfolded in space and the effects for the host countries are related to the temporary (for migrants) or permanent (for refugees) housing of the relocated.

Simultaneously, space is not static, it is shaped by the challenges it faces. The activation of mass refugee movements to Europe after 2015 emerges the need for the spatial approach of the phenomenon, and the study of each factor or selection with spatial content that co-shapes it.

This article explores the position of the European institutions towards the refugee phenomenon and highlights the specific issues that, after 2015, have related to both the spatial options for the establishment of reception and accommodation facilities and the housing rehabilitation of refugees. The findings lead to the search for corresponding housing and rehabilitation practices in representative EU member states (Germany and Italy). The selection criteria related to the ability of these member states to attract refugee flows over time, while they have different political and administrative systems. The objective is the comparative study of different reception, accommodation, and housing rehabilitation practices for refugees. The objective, also, is the investigation of the factors that related to the adoption of sometimes more restrictive and sometimes more flexible housing rehabilitation practices.

The findings highlight the tendency to approach the refugee phenomenon in terms of temporality. The examined member states, like Greece, seem to perceive the refugee events under conditions of risk and crisis management and are led to adopt, in derogation of the established procedures, alternative methods of housing refugee rehabilitation.

Keywords

Refugees, Crises, Reception and accommodation facilities, Housing rehabilitation.

1. Εισαγωγή

Η μετανάστευση αποτελεί ένα διαχρονικό φαινόμενο που υποκινείται από διαφορετικές ιστορικές, γεωπολιτικές και οικονομικές αιτίες, εντάσσεται σε ένα παγκόσμιο και περιφερειακό πολιτικοοικονομικό πλαίσιο, εμφανίζει διαφορετικά χαρακτηριστικά και δημιουργεί νέες εμπειρίες στις κοινωνίες. Η μετανάστευση προσεγγίζεται διεθνώς ως μια διαδικασία μετάβασης ατόμων και ομάδων στον χώρο, που άλλοτε παρακινείται από προσπάθειες αναζήτησης εργασίας και οικογενειακής επανένωσης (μετανάστες) και άλλοτε σχετίζεται με εκτοπισμούς πληθυσμών λόγω διώξεων και πολεμικών συρράξεων (πρόσφυγες). Οι επιχειρούμενοι ορισμοί του μετανάστη και πρόσφυγα συχνά συγκρούονται μεταξύ τους, και οι εννοιολογικές σημασίες των όρων κινούνται ανάμεσα σε διαφορετικά ερμηνευτικά πλαίσια και στηρίζονται στην εθνική τοποθέτηση κάθε κράτους απέναντι στη μετανάστευση. Αν και οι δύο όροι αποτελούν δύο διακριτές νομικές και πολιτικές έννοιες, η δυσκολία διαχωρισμού του εννοιολογικού περιεχομένου τους είναι κυρίαρχη. Εντούτοις, σε κοινωνικό επίπεδο και οι δύο προσεγγίσεις προκαλούν τις ίδιες κοινές αναπαραστάσεις, καθώς οι χώρες υποδοχής αντιλαμβάνονται τη μετακίνηση των μεταναστών και των προσφύγων ως μια ταυτόσημη μετακινούμενη κοινωνική ομάδα, που διαμορφώνεται από την ίδια διαδικασία ανεξαρτήτως της αρχικής αιτίας πρόκλησης.

Οι προσφυγικές μετακινήσεις, ως υποσύνολο των μεταναστεύσεων, αποκτούν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τις στεγαστικές πολιτικές και εν γένει τον χωρικό σχεδιασμό, καθώς σχετίζονται με μονιμότερες διαδικασίες μετεγκατάστασης. Στις προσφυγικές μετακινήσεις οι διαδικασίες μετεγκατάστασης είναι ακούσιες, με αποτέλεσμα οι επιλογές επιβίωσης να μετατρέπονται σταδιακά σε μονιμότερες διαδικασίες φιλοξενίας και στέγασης στις χώρες υποδοχής. Αυτό προκάλεσε το ενδιαφέρον για την αναζήτηση σχετικών πρακτικών που σχετίζονται με τη στεγαστική αποκατάσταση των προσφύγων, αλλά και λοιπών επιλογών χωροθέτησης αναγκαίων υποστηρικτικών υποδομών στον ευρωπαϊκό χώρο. Αυτή η ειδικότερη θεώρηση των προσφυγικών συμβάντων, υπό των πρίσμα επιλογών στεγαστικής προσφυγικής αποκατάστασης και ίδρυσης υποστηρικτικών δομών, εμπεριέχει τη μελέτη του σύγχρονου διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου και την αναζήτηση σχετικών μεθόδων και επιλογών χωρικής διαχείρισης του φαινομένου.

Το παρόν άρθρο επιχειρεί να αναδείξει τις επιλογές χωρικού περιεχομένου που σχετίζονται με την ίδρυση δομών άφιξης και υποδοχής, καθώς και με τις πρακτικές αποκεντρωμένης στέγασης των προσφύγων σε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) μετά το 2015. Σε πρώτη φάση αναπτύσσονται οι σύγχρονες διεθνείς και ευρωπαϊκές συνθήκες και οι επικρατούσες πολιτικές επιλογές που διαμορφώνουν το πλαίσιο υποδοχής και φιλοξενίας των εισερχόμενων. Σε δεύτερη φάση, τα ευρήματα εμπλουτίζονται από συγκεκριμένες χωρικές επιλογές ίδρυσης υποστηρικτικών δομών και από πρακτικές στεγαστικής προσφυγικής αποκατάστασης σε δύο αντιπροσωπευτικά κράτη μέλη του ευρωπαϊκού βορρά και νότου, της Γερμανίας και της Ιταλίας. Η επιλογή αυτών των χωρών βασίστηκε στο γεγονός ότι αποτελούν διαχρονικά χώρες υποδοχής προσφυγικών ρευμάτων και, αν και έχουν διαφορετικής φύσης

πολιτικά και διοικητικά συστήματα, εν τούτοις παρουσιάζουν σημαντικές ομοιότητες αλλά και διαφορές στην εθνική (κεντρική) πολιτική υποδοχής και ταυτοποίησης και στις περιφερειακές (τοπικές) επιλογές φιλοξενίας και στεγαστικής αποκατάστασης των προσφύγων. Η σύγκριση των διαφορετικών επιλογών ίδρυσης υποστηρικτικών δομών και στεγαστικής αποκατάστασης των προσφύγων μπορεί να οδηγήσει στην εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων για την περίπτωση της Ελλάδας, που σχετίζονται με τη λήψη άλλοτε πιο περιοριστικών και άλλοτε πιο ελαστικών επιλογών χωρικού περιεχομένου.

2. Ευρωπαϊκές επιλογές θεσμικού περιεχομένου

Η ανάγκη θεσμικής διαχείρισης των μεγάλων προσφυγικών μετακινήσεων αναδείχθηκε ιδιαίτερα τη μεταπολεμική περίοδο, καθώς οι παγκόσμιες μεταβολές που ακολούθησαν τη λήξη του Β' Π.Π. και ο εκτοπισμός εκατομμυρίων ατόμων από τις εστίες τους επιτάχυναν τις εξελίξεις για τη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος. Το πρώτο κατευθυντήριο πρότυπο μεγάλης ανθρωπιστικής σημασίας για όλα τα κράτη αποτέλεσε η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1948, στην οποία τέθηκαν οι βάσεις της ελεύθερης διακίνησης των ατόμων, του δικαιώματος χορήγησης ασύλου και του δικαιώματος απόκτησης ή αλλαγής ιθαγένειας. Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951, όπως συμπληρώθηκε από το Πρωτόκολλο της Ν. Υόρκης του 1967, αποτέλεσε την επόμενη διεθνή συμφωνία που ρύθμιζε τις ζωές των προσφύγων και διευθέτησε τον μαζικό εκτοπισμό των πληθυσμών που εκριζώθηκαν. Η διάχυση των πολιτικών προσφύγων εντός του χώρου της Ευρώπης μεταπολεμικά ενεργοποίησε και τους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς, με αποτέλεσμα την παραγωγή πλήθους συμβάσεων, κανονισμών, και οδηγιών που είτε άμεσα, είτε έμμεσα, επίδρασαν στη διαμόρφωση σχετικού διαχειριστικού θεσμικού πλαισίου.

Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, αρχικά, αποτέλεσε τμήμα γενικότερων πολιτικών που σχετίζονταν με τις διασυνοριακές συνεργασίες και τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς. Μόνο μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η μετανάστευση άρχισε να αποτελεί ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος και άρχισε να προωθείται η εναρμόνιση των νομοθετικών πλαισίων των κρατών μελών σε θέματα μεταναστευτικής πολιτικής. Τα «Δουβλίνο I», το «Δουβλίνο II» και το Κείμενο συμπερασμάτων της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης εμβάθυναν ακόμα περισσότερο, δίνοντας έμφαση στη δυνατότητα δημιουργίας νέων θεσμικών μηχανισμών για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Το πρόγραμμα της Χάγης και η Συνθήκη της Λισαβώνας προώθησαν την υιοθέτηση μιας κοινής πολιτικής σε θέματα διαχείρισης εξωτερικών συνόρων, ασύλου, μετανάστευσης, αστυνομικής συνεργασίας και ποινικού δικαίου, προέβλεψαν τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού ελέγχου Συνόρων (FRONTEX) και οδήγησαν στην έγκριση του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης έθεσε ως προτεραιότητες την εταιρική σχέση σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου και ανέδειξε το ζήτημα της κοινωνικής ενσωμάτωσης των μεταναστών και προσφύγων στις χώρες προορισμού. Τα θέματα αυτά ενσωματώθηκαν ως άξονες προτεραιότητας τόσο στο πρόγραμμα «Ευρώπη

2020», όσο και στο Σύμφωνο του Άμστερνταμ για την Αστική Ατζέντα (Urban Agenda).

Όσον αφορά στην Αστική Ατζέντα, τα ειδικότερα θέματα ενσωμάτωσης των προσφύγων διασυνδέθηκαν άρρηκτα με τη διαμόρφωση μιας γενικής πολιτικής στέγασης που στοχεύει στην απόκτηση προσιτής στέγης και στη βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος. Η Διακήρυξη της Μάλτας οδήγησε στη λήψη πρόσθετων ενεργειών για τη μείωση των ροών και τη στήριξη των κρατών μελών. Η εφαρμογή αυτής της συμφωνίας αποτέλεσε σημαντικό βήμα προόδου στη διαχείριση των ροών στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., καθώς ανέδειξε την αναγκαιότητα δημιουργίας ενός ενιαίου ευρωπαϊκού δικτύου καταγραφής και ταυτοποίησης των εισερχόμενων σε κατάλληλες δομές — στην περίπτωση της Ελλάδας οι δομές περιλαμβάνουν τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης και τις Δομές Υποδοχής και Προσωρινής Φιλοξενίας.

Η συνολική προσέγγιση της μετανάστευσης και της κινητικότητας, ως τμήμα της εξωτερικής πολιτικής της Ε.Ε., εξακολούθησε να απασχολεί την Ε.Ε. και τα επόμενα χρόνια· θεσπίστηκε ένα πλήθος νομοθετημάτων, όπως είναι η Οδηγία 2011/95/ΕΕ, η Ανακοίνωση COM(2011) 743, τα Συμπεράσματα (2012) 9417/12 του Συμβουλίου της Ε.Ε., η Έκθεση COM (2014) 96 και το Σχέδιο Συμπερασμάτων (2014) 8443/14 του Συμβουλίου της Ε.Ε., τα οποία υπερθεμάτισαν της ανάγκης για μια ισχυρή και συνεκτική πολιτική της Ε.Ε. στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Ταυτόχρονα, νέες οδηγίες και κανονισμοί, όπως οι Οδηγίες 2013/32/ΕΕ και 2013/33/, καθώς και ο Κανονισμός (ΕΕ) 604/2013, εμπλούτισαν το κοινό πλαίσιο διαδικασιών εξέτασης αιτήσεων χορήγησης διεθνούς προστασίας σε υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς.

Στη δυναμική αυτή διαδικασία ιδιαίτερη σημασία έχει ο Κανονισμός (ΕΕ) 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ε.Ε., γνωστός ως «Δουβλίνο III», που καθορίζει τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται από υπήκοο τρίτης χώρας ή ανιθαγενή. Είναι βασισμένος στην ίδια αρχή με τους δύο προηγούμενους, δηλαδή ότι το πρώτο κράτος μέλος όπου είναι αποθηκευμένα τα δακτυλικά αποτυπώματα ή υποβάλλεται αίτηση ασύλου είναι υπεύθυνο για την αίτηση ασύλου ενός ατόμου.

Σημείο καμπής αποτέλεσε επίσης η πρόσφατη Δικαστική Απόφαση ECHR 063(2020) του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, που προσπαθεί να αντιμετωπίσει αφενός το θέμα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αφετέρου την υποχρέωση των κρατών μελών, εν προκειμένω της Ισπανίας, να προβλέπουν «νόμιμες» οδούς, δομές και διαδικασίες για την είσοδο των προσφύγων. Η συγκεκριμένη δικαστική απόφαση μεταθέτει το βάρος της εξέτασης των αιτημάτων ασύλου και από ζήτημα εξέτασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων το μετατρέπει σε ζήτημα τήρησης των «νόμιμων» διαδικασιών και οδών διέλευσης που υποχρεούται κάθε κράτος μέλος να θεσπίζει προκειμένου να προστατεύει τα σύνορά του.

Τα ευρήματα της έρευνας σε επίπεδο Ε.Ε. (Δαμανάκης, 2022α: 77-83) οδήγησαν στη γενικότερη διαπίστωση ότι οι ευρωπαϊκές επιλογές περιορίστηκαν σε θέματα ελέγχου και διοχέτευσης των ροών σε συγκεκριμένους γεωγραφικούς διαδρόμους (περαιτέρω αναφορές στο Kasparek, 2016: 5-8), σε ζητήματα ελέγχου των εξωτερικών συνόρων και ταυτοποίησης των

εισερχόμενων και κοινωνικής ένταξης των προσφύγων (περαιτέρω αναφορές στο Tazzioli, 2018). Μέχρι σήμερα οι σχετικές δράσεις της Ε.Ε. σχετίζονται μόνο έμμεσα με τη χωρική διαχείριση της μετανάστευσης, καθώς επικεντρώνονται στην παραγωγή τοπικών αναπτυξιακών στρατηγικών για την προώθηση της εδαφικής και κοινωνικής συνοχής και την πρόσβαση σε προσιτή στέγη. Η μελέτη των επίσημων θεσμικών κειμένων της Ε.Ε. φανέρωσε, ταυτόχρονα, την τάση μεταστροφής των ευρωπαϊκών πολιτικών από την εθνικιστική/κρατική προσέγγιση της μετανάστευσης τύπου *top-down*, σε μια πιο συνεκτική τύπου *bottom-up* με αυξημένη συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών.

Τα ανωτέρω ευρήματα επιβεβαιώνονται από τις απόψεις της Carriali (2019) ότι στην Ευρώπη τα τελευταία χρόνια αναπτύχθηκε ακόμη περισσότερο η «τοπική στροφή» (*local turn*) στον τομέα της μετανάστευσης, και ο ρόλος των πόλεων είναι κρίσιμος στην ένταξη των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες, παρά τις διαφορετικές εθνικές προσεγγίσεις (Carriali, 2019: 117· OECD, 2018: 128). Στο πλαίσιο αυτής της νέας «τοπικής» προσέγγισης δίνεται σημαντική έμφαση στον ρόλο ορισμένων φορέων, κυρίως τοπικών διοικήσεων και πολιτικών κομμάτων, όμως οι προσεγγίσεις εξακολουθούν να παραμένουν εδραιωμένες σε μια προοπτική *up-down*, καθώς βλέπουν τους εθνικούς θεσμικούς παράγοντες ως τους κύριους παράγοντες διαμόρφωσης μεταναστευτικής πολιτικής (Scholten, 2019: 159). Για τον Scholten, η προοπτική εμφάνιση τοπικιστικών προσεγγίσεων αναδεικνύεται όταν τα προβλήματα ορίζονται ως «τοπικά», που χρειάζονται σαφείς «τοπικές» λύσεις και «απαιτούνται πρακτικές γνώσεις». Στην περίπτωση αυτή απαιτείται η εξέλιξη μιας θεσμικής πολιτικής δομής σε τοπικό επίπεδο που θα μπορεί μέσω οριζόντιων δομών πολιτικής μάθησης να συνεργάζεται και να ανταλλάσσει πρακτικές με τις υπόλοιπες τοπικές κυβερνήσεις που παρουσιάζουν αντίστοιχα προβλήματα (Scholten, 2019: 159· OECD, 2018: 19, 25, 30-37, 80-81).

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι εμπειρικές μελέτες τοπικής διακυβέρνησης δείχνουν την τάση επέκτασης του ρόλου των τοπικών πολιτικών παραγόντων στην εφαρμογή μεταναστευτικών πολιτικών και εδραίωσης πρακτικών *bottom-up*. Μέχρι στιγμής, όπως αναφέρει η Carriali (2019: 117), η εμβέλεια των ευρωπαϊκών πολιτικών παραμένει μάλλον περιορισμένη και επικεντρωμένη στον προσδιορισμό κοινών ευρωπαϊκών βασικών αρχών ολοκλήρωσης και εξασφάλισης σχετικών κεφαλαίων έρευνας, καθώς και στη δημιουργία διακρατικών δικτύων για την ένταξη των εισερχομένων, ειδικά στη νότια Ευρώπη. Έτσι, σταδιακά, μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων που ασχολούνται ταυτόχρονα με τις οντότητες του εθνικού κράτους και των υπο-εθνικών φορέων υλοποίησης πολιτικών ένταξης, μια κοινή ευρωπαϊκή τάση γίνεται εμφανής: η «τοπική στροφή» (*local turn*) στην προσέγγιση του μεταναστευτικού, όπου οι πόλεις αναγνωρίζονται όλο και περισσότερο ως νέοι παράγοντες διαμόρφωσης πολιτικών (Carriali, 2019: 117· OECD, 2018: 128).

Η συνεχής κίνηση πληθυσμών εντός και προς την Ε.Ε. οδηγεί ταυτόχρονα σε μια αύξηση της αστικής διαφοροποίησης, που φαίνεται να επιβεβαιώνει την άποψη των Fawaz (2017), Malheiros (2002), Keivani & Werna (2001), Berner (2000) και Fecade (2000) ότι η μετανάστευση και οι προσφυγικές κρίσεις που αυτή επιφέρει γίνονται ολοένα και περισσότερο μια αστική υπόθεση. Αυτές οι προσεγγίσεις εντάσσονται στο ευρύτερο πεδίο μελέτης των «ανεπίσημων»

μορφών σχεδιασμού που δημιουργούνται από τις προσφυγικές κρίσεις και υποστηρίζουν ότι η θεωρία του σχεδιασμού και οι σύγχρονες συζητήσεις εστιάζονται στην προσωρινότητα και κρατούν αποστάσεις από μια μακροπρόθεσμη προγραμματική προσέγγιση του φαινομένου. Για την Fawaz (2017), η όποια «αστική» αντιμετώπιση του φαινομένου φαίνεται να περιορίζεται σε αστικές στεγαστικές πολιτικές, που από τη μία ανέχονται τις διαδικασίες αυτοστέγασης και από την άλλη αρκούνται στην παροχή δημόσιας στέγης. Έτσι, η πολυπλοκότητα των αστικών συνθηκών σε συνδυασμό με την «προθυμία» των προσφύγων να στηρίζονται σε άτυπες αγορές κατοικίας και να προσφεύγουν σε ευέλικτες μεθόδους αυτοστέγασης διαιωνίζουν τη χρήση άτυπων πολεοδομικών μεθόδων και αναδεικνύουν την ανάγκη ευέλικτης προσαρμογής του σχεδιασμού στις νέες προκλήσεις (Fawaz, 2017: 101-102).

Για το ίδιο θέμα, σε έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τους Πρόσφυγες και τους Εκτοπισμένους (ECRE) του 2019, αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι η ανεπίσημη στέγαση των μεταναστών και προσφύγων στα αστικά κέντρα των ευρωπαϊκών πόλεων φαντάζει πλέον ως μια προσωρινή επιλογή σε ένα μεταβατικό χώρο, έως ότου οι μετακινούμενοι αποκτήσουν τα οικονομικά μέσα για να βρουν καλύτερη διαμονή αλλού (ECRE/AIDA, 2019a: 33). Όμως, οι νομικοί περιορισμοί και τα οικονομικά εμπόδια εξασφάλισης μακροπρόθεσμης πίστωσης, σε συνδυασμό με το περιορισμένο δημόσιο απόθεμα κατοικιών, περιορίζουν την πρόσβαση των μεταναστών και προσφύγων στην επίσημη αγορά κατοικίας και τους εγκλωβίζουν στην ενοικίαση καταλυμάτων σε κεντρικές αστικές και υποβαθμισμένες περιοχές, όπου οι τιμές γης είναι χαμηλές και η προσφορά κατοικίας υψηλή.

Ως αποτέλεσμα, η συνέχιση της μετανάστευσης προς τις ευρωπαϊκές πόλεις και η εξάντληση της διαθέσιμης στέγης σε ορισμένες χώρες (π.χ. Γερμανία, Ιταλία) οδήγησαν στην υιοθέτηση έκτακτων, βραχυπρόθεσμων, κατά παρέκκλιση των θεσπισμένων διαδικασιών, εναλλακτικών μεθόδων προσωρινής στέγασης, όπως είναι τα «καταλύματα στέγασης έκτακτης ανάγκης». Η χρήση τέτοιων καταλυμάτων αποτελεί έκτακτη λύση που στοχεύει στην προσωρινή στέγαση των εισερχομένων, καθώς τα συστήματα υποδοχής των κρατών μελών δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν στην ξαφνική αύξηση της ζήτησης (ECRE/AIDA, 2019a: 26-37).

Στην ίδια έκθεση διαπιστώνεται ότι μετά το 2015 στη Γερμανία διατέθηκαν ευρέως προσωρινά καταλύματα στέγασης προσφύγων σε πρώην αεροπορικές βάσεις και στρατώνες (π.χ. στο πρώην αεροδρόμιο του Tempelhof στο Βερολίνο), στην Ελλάδα δημιουργήθηκαν 27 προσωρινά κέντρα φιλοξενίας σε πρώην στρατόπεδα και αεροπορικές βάσεις (π.χ. Μόρια Μυτιλήνης, Βαθύ Σάμου, Σχιστό Αττικής, Ελευσίνα, Μαλακάσα και Ριτσώνα Αττικής κ.ά.), στην Ισπανία χρησιμοποιήθηκαν ευρέως τα κενά ξενοδοχεία για την κάλυψη των αιτούντων ασύλου, ενώ στην Ιταλία δημιουργήθηκε ένα ολόκληρο δίκτυο προσωρινής εγκατάστασης (CAS). Στη Γαλλία η συνεχής έλλειψη θέσεων υποδοχής οδήγησε τις αρχές στην καθιέρωση ενός δικτύου συστημάτων επείγουσας στέγασης που περιλαμβάνει την Υπηρεσία Προσωρινής Υποδοχής – Υπηρεσία Ασύλου σε εθνικό επίπεδο (AT-SA), το Περιφερειακό Δίκτυο Υποδοχής και Φιλοξενίας (PRAHDA), τα Τοπικά Κέντρα Υποδοχής και Προσανατολισμού (CAO) και εν τέλει τα καταλύματα Έκτακτης Ανάγκης αιτούντων ασύλου (HUDA) (ECRE/AIDA, 2019a: 20-21).

Η γενική διαπίστωση στην οποία οδηγείται η έκθεση της ECRE/AIDA (2019a) είναι ότι η χρήση των καταλυμάτων στέγασης έκτακτης ανάγκης επεκτάθηκε ευρύτερα, και σε ορισμένες χώρες θεσμοθετήθηκε η χρήση τους χωρίς να έχει προηγηθεί ξαφνική ή δραματική αύξηση των αφίξεων. Για ορισμένες χώρες, που αντιμετωπίζουν χρόνιες ελλείψεις υποδοχής, τα σχέδια έκτακτης ανάγκης μπορεί αρχικά να είχαν σχεδιαστεί ως προσωρινές λύσεις για την κάλυψη επειγουσών αναγκών στέγασης, αλλά σταδιακά ενσωματώθηκαν στα εθνικά συστήματα υποδοχής των μεταναστών και προσφύγων (Πίνακας 1). Σε κάθε περίπτωση όμως, «αυτό που δεν είναι σαφές από νομική άποψη είναι το ακριβές σημείο στο οποίο η στέγαση σταματά να αποτελεί λύση έκτακτης ανάγκης» (ECRE/AIDA, 2019a: 20).

Πίνακας 1. Εθνικές επιλογές υποδοχής και έκτακτης στέγασης. Πηγή: (ECRE/AIDA, 2019a· AIDA, 2020· Δαμανάκης, 2022α: 57)

Χώρα	Α' στάδιο υποδοχής	Β' στάδιο υποδοχής/φιλοξενίας
ΑΥΣΤΡΙΑ	Ομοσπονδιακά κέντρα υποδοχής, ειδικά κέντρα για παιδιά	Ιδιωτικά καταλύματα σε επαρχιακό επίπεδο
ΒΕΛΓΙΟ	Συλλογικά κέντρα	Ιδιωτικά καταλύματα σε τοπικό επίπεδο
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	Κέντρα περιορισμού	Κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης, κέντρα διέλευσης, κλειστές δομές υποδοχής
ΚΥΠΡΟΣ		Κέντρα υποδοχής, κέντρα για παιδιά, ιδιωτικά καταλύματα
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	Κέντρα πρώτης υποδοχής	Συλλογικά κέντρα, αποκεντρωμένη διαμονή
ΙΣΠΑΝΙΑ	Κέντρα υποδοχής προσφύγων, προσωρινά κέντρα παραμονής	Ιδιωτικά καταλύματα που διαχειρίζονται από τις ΜΚΟ
ΓΑΛΛΙΑ	Κέντρα υποδοχής και διαμοιρασμού, πρόγραμμα υποδοχής και διαμονής αιτούντων ασύλου, κέντρα διοικητικής εξέτασης αιτημάτων ασύλου	Κέντρα υποδοχής αιτούντων ασύλου, κέντρα έκτακτης ανάγκης
ΕΛΛΑΔΑ	Κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης	Κέντρα φιλοξενίας αιτούντων ασύλου και ευάλωτων ομάδων
ΚΡΟΑΤΙΑ		Κέντρα υποδοχής αιτούντων ασύλου
ΟΥΓΓΑΡΙΑ		Κέντρα υποδοχής
ΙΡΛΑΝΔΙΑ		Χορήγηση άμεσης φροντίδας
ΙΤΑΛΙΑ	Κέντρα πρώτης βοήθειας, κυβερνητικά κέντρα πρώτης υποδοχής, προσωρινά κέντρα υποδοχής	Σύστημα προστασίας αιτούντων ασύλου και προσφύγων
ΜΑΛΤΑ	Κέντρα πρώτης υποδοχής	Ανοικτά κέντρα, ιδιωτικές κατοικίες / διαμερίσματα
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	Συλλογικά κέντρα	Κέντρα αιτούντων ασύλου
ΠΟΛΩΝΙΑ	Κέντρα υποδοχής	Κέντρα υποδοχής
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ		Κέντρα υποδοχής, ιδιωτικά καταλύματα
ΡΟΥΜΑΝΙΑ		Περιφερειακά κέντρα διαδικασιών και στέγασης αιτούντων ασύλου
ΣΟΥΗΔΙΑ		Υπηρεσία στέγασης μεταναστών, ιδιωτικά καταλύματα, ειδική διαμονή
ΣΛΟΒΕΝΙΑ		Κέντρα υποδοχής
ΑΓΓΛΙΑ	Κέντρα πρώτης διαμονής	Ιδιωτικά καταλύματα
ΕΛΒΕΤΙΑ	Ομοσπονδιακά κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης	Ιδιωτικά καταλύματα σε επίπεδο Καντονιού, κέντρο εξετάσεων στη Ζυρίχη
ΣΕΡΒΙΑ	Κέντρα ασύλου	Κέντρα ασύλου

Αν και η Ε.Ε. σταδιακά οδηγείται στη διαμόρφωση κοινού σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης για τη διαχείριση μαζικών αιτημάτων ασύλου, εντούτοις, η διαδικασία προετοιμασίας και εξοπλισμού των αρχών για την αντιμετώπιση των μεταβαλλόμενων συνθηκών που δημιουργούν πιέσεις στα συστήματα ασύλου και υποδοχής των κρατών επαφίεται στις εθνικές πολιτικές. Γι' αυτούς τους λόγους, ιδίως μετά το 2015, αρκετές ευρωπαϊκές χώρες έχουν συμπεριλάβει κάποια μορφή σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης στον εθνικό σχεδιασμό τους με στόχο την ένταξη ενός πιο ευέλικτου και προσαρμοστικού πλάνου στα εθνικά συστήματα υποδοχής. Αυτή η τάση δείχνει να επιβεβαιώνεται από την ενωσιακή πολιτική, όπου για παράδειγμα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μετά το 2015 εισάγει την υποχρέωση κατάρτισης σχεδίου έκτακτης ανάγκης για κάθε κράτος μέλος που αντιμετωπίζει δυσανάλογο αριθμό αιτημάτων ασύλου (Δαμανάκης, 2022α: 58). Έτσι, ενώ οι διαδικασίες σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης αποτελούν κατά κύριο λόγο εθνική επιλογή, πλέον οι στρατηγικές επιλογές εξορθολογικοποιούνται σε επίπεδο Ε.Ε. και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιφορτίζεται με την παρακολούθηση της επάρκειας των μέτρων και των υποδομών που λαμβάνονται από κάθε κράτος μέλος για την αντιμετώπιση του ζητήματος. Η έως τώρα ανάλυση των εφαρμοζόμενων εθνικών πρακτικών αποκαλύπτει τα χρόνια κενά στην ικανότητα υποδοχής, καθιστώντας το ένα ζήτημα που απαιτεί σημαντικές χρηματοοικονομικές επενδύσεις στις υποδομές υποδοχής από κάθε κράτος μέλος. Ταυτόχρονα και όσον αφορά στην πρόσβαση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε στέγη αποκαλύπτονται και αποκλίνουσες πρακτικές ανά κράτος μέλος (ECRE/AIDA, 2019α: 23-24, 34).

Για την απόκτηση περαιτέρω εμπειριών που θα ήταν χρήσιμες στην περίπτωση της Ελλάδας, εν συνεχεία αναλύεται το κοινωνικοπολιτικό περιβάλλον και οι χωρικές επιλογές διαχείρισης του φαινομένου σε δύο αντιπροσωπευτικά κράτη μέλη της Ε.Ε., της Γερμανίας και της Ιταλίας. Τα δύο αυτά κράτη μέλη αποτελούν διαχρονικά χώρες υποδοχής μεταναστευτικών και προσφυγικών ρευμάτων και, αν και έχουν διαφορετικής φύσης πολιτικά και διοικητικά συστήματα, εντούτοις παρουσιάζουν σημαντικές ομοιότητες αλλά και διαφορές στην εθνική (κεντρική) πολιτική για τη μετανάστευση και στις περιφερειακές (τοπικές) επιλογές στέγασης και ένταξης που εφαρμόζουν. Στόχος είναι η συγκριτική μελέτη διαφορετικών πρακτικών στεγαστικής αποκατάστασης των εισερχομένων που οδηγούν στη λήψη άλλοτε πιο περιοριστικών και άλλοτε πιο ελαστικών επιλογών οικιστικής αποκατάστασης.

3. Το παράδειγμα της Γερμανίας

Η απογραφή των πληθυσμών με μεταναστευτικό υπόβαθρο από την Ομοσπονδιακή Στατιστική Υπηρεσία της Γερμανίας αναδεικνύει πόσο πολύ έχει διαμορφώσει η μετανάστευση τον πληθυσμό της χώρας. Τα ζητήματα που απασχολούν ιδιαίτερα τον δημόσιο διάλογο στη Γερμανία και αφορούν στη μετανάστευση σχετίζονται τόσο με τις τοπικές προκλήσεις, στρατηγικές και θεσμικές ρυθμίσεις προώθησης στρατηγικών ενσωμάτωσης των μεταναστών και προσφύγων στις τοπικές γερμανικές κοινωνίες, όσο και με τη συμμετοχή του χωρικού (κυρίως πολεοδομικού) σχεδιασμού στα θέματα παροχής αστικών συνθηκών διαβίωσης και στέγασης. Για το πρώτο ζήτημα ο Wari (2018: 142) αναφέρει ότι η ολοκλήρωση της ένταξης των μεταναστών και προσφύγων στη Γερμανία συμβαίνει στο τοπικό επίπεδο της πόλης και συγκεκριμένα στο επίπεδο της γειτονιάς, με αποτέλεσμα η σημασία της συμμετοχής των τοπικών γερμανικών αρχών στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή των στρατηγικών ενσωμάτωσης σε πρώιμο στάδιο υποδοχής και στέγασης να θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική (περαιτέρω αναφορές στο Haselbacher et al., 2021: 352-361). Για το δεύτερο ζήτημα ο Wari (2018:142) αναφέρει ότι οι σχετικές μελέτες εστιάζονται στην ιδιαιτερότητα του ομοσπονδιακού αποκεντρωμένου συστήματος πολιτικής, διοίκησης και χωρικού σχεδιασμού της Γερμανίας και αναδεικνύουν τα διαφορετικά καθήκοντα που καλούνται να εκπληρώσουν τα διαφορετικά κρατικά επίπεδα σε θέματα ένταξης, υποδοχής και στέγασης των αφιχθέντων. Για το θέμα αυτό, τα μέχρι σήμερα ευρήματα δείχνουν ότι αρχικά, σε ομοσπονδιακό επίπεδο, αποφασίζεται η κατανομή των εισερχομένων στα επιμέρους Ομόσπονδα Κράτη της Γερμανίας, και εν συνεχεία, σε ομόσπονδο επίπεδο, αποφασίζεται η ανακατανομή τους μεταξύ των διαφορετικών πόλεων και κοινοτήτων εντός αυτών.

Η ανωτέρω επιλογή περιλαμβάνει την εφαρμογή μιας ποσόστωσης κατανομής των αφιχθέντων ανά Ομόσπονδο Κράτος, το επονομαζόμενο *Königsteiner Schlüssel* (κλειδί του *Königstein*), όπου κάθε γερμανικό ομόσπονδο κρατίδιο λαμβάνει ένα συγκεκριμένο ποσοστό αιτούντων ασύλου (Wari, 2018:143). Το *Königsteiner Schlüssel* ρυθμίζει σε εθνικό επίπεδο πόσα καταλύματα πρέπει να παρασχεθούν ανά Ομόσπονδο Κράτος και εν συνεχεία, τα Ομόσπονδα Κράτη ρυθμίζουν εκ των υστέρων, με δικούς τους μηχανισμούς διανομής, τον αριθμό των καταλυμάτων που πρέπει να παρασχεθούν από τους Δήμους και τις τοπικές αρχές για τη στέγαση των προσφύγων (Zaspel-Heisters & Haurgy, 2015:26-28). Αποτελεί ένα σύστημα ποσοστώσεων που επανυπολογίζεται ετησίως και λαμβάνει υπόψη τα φορολογικά έσοδα (που αντιπροσωπεύουν τα 2/3 της ποσόστωσης) και τον αριθμό κατοίκων (1/3) κάθε ομοσπονδιακού κράτους (AIDA, 2020). Αν και αυτό το σύστημα ποσοστώσεων αποσκοπεί στην κατανομή της ευθύνης και του κόστους της υποδοχής και της ένταξης των αφιχθέντων ανά Ομόσπονδο Κράτος, εντούτοις έχει δεχτεί ιδιαίτερη κριτική ότι αγνοεί τους υφιστάμενους πόρους και τις υποδομές κάθε κρατιδίου-υποδοχέα (Katz et al. 2016, αναφέρεται στο Wari 2018: 143). Η κατανομή των αιτούντων ασύλου ανά κρατίδιο το 2018, βάσει του *Königsteiner Schlüssel*, παρουσιάζεται στον Πίνακα 2.

Πίνακας 2. Κατανομή των αιτούντων ασύλου στη Γερμανία βάσει του Königsteiner Schlüssel, 2018. Πηγή: (Deutscher Bundestag, 2015· IOM, 2016· BAMF, 2016· AIDA, 2020· Δαμανάκης, 2022α: 63)

Ομόσπονδο Κράτος	Ποσοστωση (%)
Βάδη–Βυρτεμβέργη	13,01
Βαυαρία	15,56
Βερολίνο	5,13
Βραδεμβούργο	3,02
Βρέμη	0,96
Αμβούργο	2,56
Έσση	7,4
Μεκλεμβούργο – Δυτική Πομερανία	1,98
Κάτω Σαξονία	9,41
Βόρεια Ρηνανία – Βεστφαλία	21,09
Ρηνανία - Παλατινάτο	4,82
Σάαρλαντ	1,20
Σαξονία–Άνχαλτ	4,99
Σαξονία–Άνχαλτ	2,75
Σλέσβιχ–Χολστάιν	3,41
Θουριγγία	2,65

Πέραν των ανωτέρω ποσοστώσεων κατανομής, ο γερμανικός νόμος ενσωμάτωσης του 2016 (Integrationsgesetz) αποφεύγει τη συγκέντρωση των αφιχθέντων μόνο στις μεγάλες πόλεις, οι οποίες θεωρούνται πιο ελκυστικές για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες, και στοχεύει στη διασπορά τους και στην αποτροπή σχηματισμού ghetto και «παράλληλων κοινωνιών» (Wari 2018: 143). Έτσι, στη Γερμανία εφαρμόζεται μια ειδικότερη διαδικασία τριών σταδίων για τον «γεωγραφικό περιορισμό» των αιτούντων ασύλου και την υποχρέωση διαμονής τους: (α) αρχικά σε κέντρα υποδοχής, συμπεριλαμβανομένων συγκεκριμένων τύπων κέντρων όπως κέντρων άφιξης, ειδικών κέντρων υποδοχής και κέντρων AnKER, (β) εν συνεχεία σε κέντρα συλλογικής στέγασης και τέλος (γ) σε χώρους αποκεντρωμένης στέγασης (ECRE/AnKER, 2019b, AIDA, 2020). Αναλυτικότερα:

3.1 Κέντρα υποδοχής

Μετά την προσφυγική κρίση του 2015, η υποδοχή και ταυτοποίηση των προσφύγων πραγματοποιήθηκαν σε καταφύγια έκτακτης ανάγκης, που όμως κατά το μεγαλύτερο μέρος τους έκλεισαν το 2017. Για την περαιτέρω αντιμετώπιση του θέματος, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση συνασπισμού ανακοίνωσε μια συμφωνία για την αναδιάρθρωση της διαδικασίας ασύλου τον Μάρτιο του 2018. Σύμφωνα με αυτή, αποφασίστηκε η γενική παραμονή των αιτούντων ασύλου σε ένα αρχικό κέντρο υποδοχής (Aufnahmeeinrichtung) για χρονικό διάστημα έως έξι μήνες, με τη δυνατότητα παράτασης της παραμονής έως τους 24 μήνες, μετά από απόφαση του οικείου Ομόσπονδου Κράτους. Ταυτόχρονα, με τη νέα συμφωνία συνασπισμού τα δεκαέξι Ομόσπονδα Κράτη της Γερμανίας υποχρεούνται να δημιουργήσουν και να διατηρήσουν τουλάχιστον ένα

κέντρο υποδοχής στην επικράτειά τους, στο οποίο οι αιτούντες άσυλο πρέπει να περάσουν την πρώτη φάση των διαδικασιών υποδοχής και ταυτοποίησης, που περιλαμβάνουν συγκεκριμένους τύπους κέντρων άφιξης, ειδικών κέντρων υποδοχής και κέντρων AnkER (AIDA, 2020).

Το Ομοσπονδιακό Γραφείο για τους Μετανάστες και Πρόσφυγες στη Γερμανία (BAMF) από τον Ιανουάριο του 2019 κατέγραψε 58 κέντρα υποδοχής σε 50 τοποθεσίες, στα οποία συμπεριλαμβάνονται τα ειδικά κέντρα άφιξης και τα κέντρα AnkER (BAMF, 2019). Εξ αυτών, τα 22 είναι κέντρα άφιξης (Ankunftscentren), βρίσκονται εντός της επικράτειας των δεκαέξι ομοσπονδιακών κρατών και ακολουθούν την εξής κατανομή ανά κρατίδιο (θέση): Bavaria (Bamberg), Berlin, Brandenburg (Eisenhüttenstadt), Bremen, Hamburg, Baden-Württemberg (Heidelberg), North Rhine-Westphalia (Bielefeld, Bonn, Dortmund, Mönchengladbach), Saxony (Chemnitz, Dresden, Leipzig), Lower Saxony (Bad Fallingb., Bramsche), Saxony-Anhalt (Halberstadt), Hessen (Gießen), Mecklenburg-Vorpommern (Stern-Buchholz), Thuringia (Suhl), Rhineland-Palatinate (Trier), Schleswig-Holstein (Neumünster), Saarland (Lebach) (AIDA, 2020). Τα υπόλοιπα 27 είναι ειδικά κέντρα υποδοχής, ενώ μόνο τα 9 είναι κέντρα AnkER. Η χωροθέτηση των κέντρων AnkER ακολουθεί την εξής κατανομή ανά κρατίδιο (θέση): Bavaria (Manching/Ingolstadt, Deggendorf, Regensburg/Zeißstraße, Bamberg, Zirndorf, Schweinfurt, Donauwörth), Saxony (Dresden), Saarland (Lebach) (AIDA, 2020).

Η μελέτη της κατανομής των κέντρων οδηγεί στην εξαγωγή του γενικού συμπεράσματος ότι οι θέσεις των δομών υποδοχής στη Γερμανία διαφέρουν σημαντικά. Ενώ ορισμένα από τα αρχικά κέντρα υποδοχής, κέντρα άφιξης και κέντρα AnkER βρίσκονται μέσα ή κοντά σε μεγάλες πόλεις (π.χ. Berlin, Munich, Regensburg, Brunswick/Braunschweig, Bielefeld, Dortmund, Karlsruhe), άλλα βρίσκονται κοντά σε μικρότερες πόλεις (Eisenhüttenstadt στο Brandenburg, Neumünster στο Schleswig-Holstein, Halberstadt στο Anhalt, Lebach κοντά στο Saarbrücken). Ορισμένα δε κέντρα υποδοχής (Nostorf-Horst στο Mecklenburg-Vorpommern, Deggendorf ή το Dependancen στο Garmisch και το Waldkraiburg στη Bavaria) βρίσκονται σε απομακρυσμένες περιοχές, μακριά από την επόμενη πόλη. Ταυτόχρονα, πολλά από αυτά τα κέντρα (ιδίως κέντρα Anker) αποτελούν νέες δομές που χτίστηκαν πρόσφατα και είναι σχετικά μοντέρνα (π.χ. στο Regensburg), έναντι δομών που ιδρύθηκαν σε πρώην παλιά στρατόπεδα και στρατώνες (π.χ. στο Dependancen) (AIDA, 2020).

3.2 Συλλογικά κέντρα φιλοξενίας

Σε επόμενο στάδιο, μετά την ολοκλήρωση της υποχρέωσης κράτησης στα κέντρα αρχικής υποδοχής, οι αιτούντες άσυλου οφείλουν να φιλοξενοούνται σε κέντρα συλλογικής στέγασης (Gemeinschaftsunterkünfte, GU), τα οποία βρίσκονται συνήθως στο ίδιο Ομόσπονδο Κράτος, στην ίδια τοποθεσία που βρίσκεται και το αρχικό κέντρο άφιξης, υποδοχής ή AnkER. Η υποχρέωση αυτή προκύπτει από τον ισχύοντα «γεωγραφικό περιορισμό», καθώς η υποδοχή και η επιστροφή εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των Ομόσπονδων Κρατών, με αποτέλεσμα οι μετανάστες και πρόσφυγες να είναι υποχρεωμένοι να παραμείνουν στην περιοχή στην οποία έχουν διανεμηθεί για όλη τη διάρκεια της διαδικασίας εξέτασης των αιτημάτων άσυλου. Έτσι, τα Ομόσπονδα Κράτη

στη Γερμανία έχουν τη θεσμική και νομική εξουσία οργάνωσης της διαμονής των αιτούντων ασύλου στο έδαφός τους και της μέριμνας στέγασής τους ανά Δήμο. Ως αποτέλεσμα, η ευθύνη για τη στέγαση σε αυτό το στάδιο της διαδικασίας μεταβιβάζεται συχνά στους Δήμους, οι οποίοι έχουν δημιουργήσει διαφορετικές εναλλακτικές μορφές στέγασης σε συλλογικά καταλύματα, που βρίσκονται σε πρώην στρατόπεδα, σε πρώην κενές πολυκατοικίες ή σε εμποροκιβώτια (AIDA, 2020).

3.3 Αποκεντρωμένη στέγαση

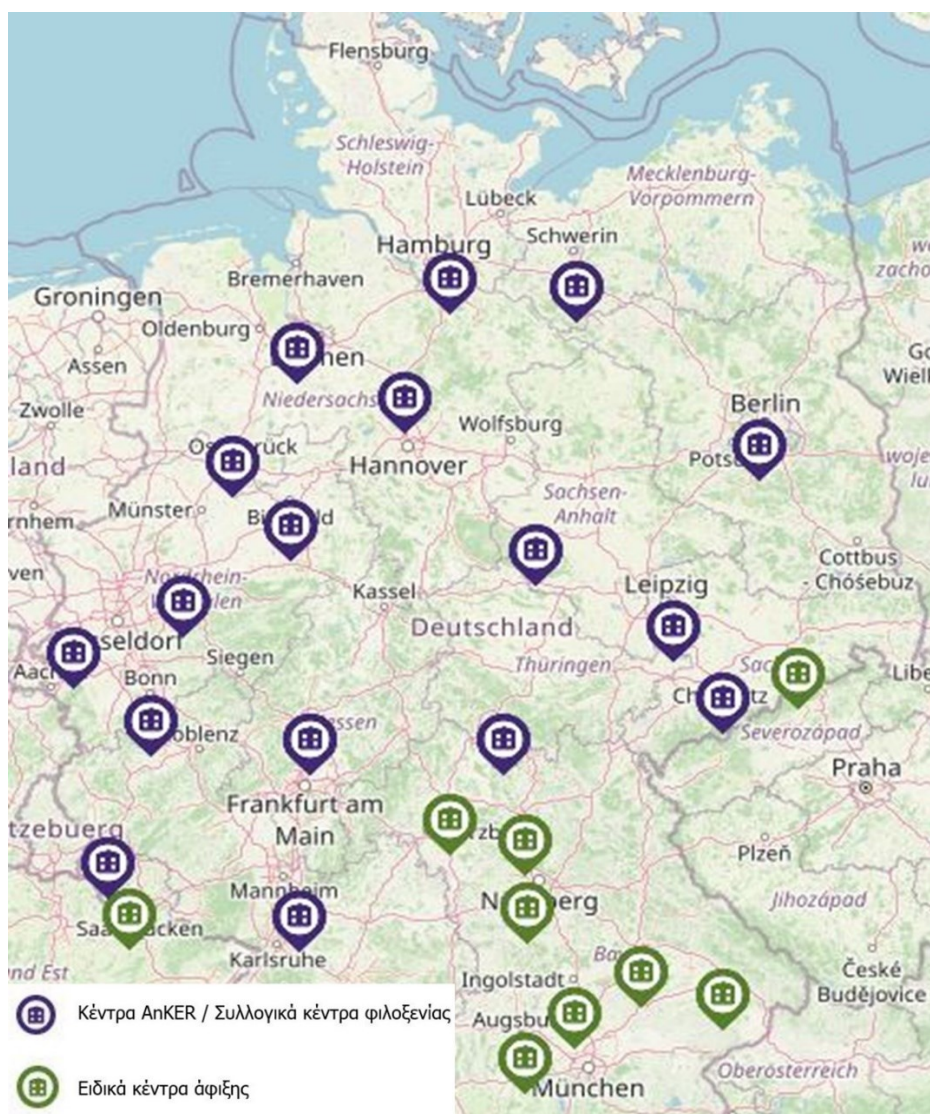
Παρόλο που ο νόμος περί ασύλου (Asylgesetz) προβλέπει οι αιτούντες ασύλου να φιλοξενοούνται σε συλλογικά καταλύματα μετά την αρχική περίοδο υποδοχής, τα στοιχεία δείχνουν ότι οι πολιτικές ποικίλουν σημαντικά μεταξύ των Ομόσπονδων Κρατών. Η ίδρυση και η συντήρηση συλλογικών καταλυμάτων δεν αποδείχθηκε αποτελεσματική, με αποτέλεσμα αρκετά κέντρα συλλογικής στέγασης να κλείσουν και οι δήμοι όλο και περισσότερο να υιοθετούν την πρακτική φιλοξενίας των αφιχθέντων σε διαμερίσματα, προτρέποντας τους σε ενοικίαση κενών διαμερισμάτων (περαιτέρω αναφορές στα Baier et al., 2018· Adam et al., 2020). Διαπιστώθηκε ότι η μορφή αποκεντρωμένης στέγασης είναι πιο συνηθισμένη σε ορισμένες περιοχές από ό, τι σε άλλες, συνεπώς, αν οι αιτούντες άσυλο στεγάζονται σε συλλογικά καταλύματα ή σε διαμερίσματα να εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την κατάσταση των Δήμων. Σε ορισμένα κράτη, όπως στη North Rhine-Westphalia, στη Baden-Württemberg ή στο Brandenburg, οι περισσότεροι αιτούντες ασύλου ζουν σε συλλογικά καταλύματα, ενώ αντίθετα, σε άλλα Ομόσπονδα Κράτη, όπως στη Rhineland-Palatinate, στο Hamburg ή στη Lower Saxony, καθώς και στη Bavaria, η πλειονότητα των αιτούντων ασύλου διαμένουν στα λεγόμενα «αποκεντρωμένα καταλύματα», δηλαδή σε ενοικιαζόμενες κατοικίες (AIDA, 2020).

Η γεωγραφική κατανομή των ειδικών κέντρων άφιξης, κέντρων AnKER και συλλογικών κέντρων φιλοξενίας στη Γερμανία παρουσιάζεται στο Σχήμα 1.

Τα δύο πρώτα στάδια του προγράμματος, της υποδοχής και προσωρινής φιλοξενίας, και οι αντίστοιχες δομές υποστήριξης, στοχεύουν στην υποδοχή, στην ταυτοποίηση και στην προετοιμασία για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών και προσφύγων και έχουν χαρακτήρα συλλογικής διαβίωσης. Αντιθέτως, το τρίτο στάδιο του προγράμματος, της αποκεντρωμένης φιλοξενίας, έχει στόχο τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος ανεξάρτητης διαβίωσης. Οι εντασσόμενοι στο τρίτο στάδιο του προγράμματος είτε διαμένουν σε παραχωρούμενες δημόσιες κατοικίες είτε αναλαμβάνουν το οικονομικό βάρος των υποχρεώσεων τους και επιδοτούνται για την ενοικίαση κενών κατοικιών που είναι διαθέσιμες στην αγορά κατοικίας. Ο χαρακτήρας των σταδίων φιλοξενίας και στεγαστικής αποκατάστασης στη Γερμανία φαίνεται να βασίζεται κυρίως στην εκ των υστέρων διαπίστωση ότι το κόστος φιλοξενίας των μεταναστών και προσφύγων σε συλλογικές δομές του πρώτου και δεύτερου σταδίου είναι υψηλότερη για τους Δήμους, έναντι της στέγασής τους σε ενοικιαζόμενες κατοικίες (AIDA, 2020). Έτσι, από το 2002 και μετά, οι επιλογές στεγαστικής αποκατάστασης στη Γερμανία ωθούν τους δικαιούχους απευθείας στο τρίτο στάδιο (περαιτέρω

αναφορές στα Baier et al., 2018; Adam et al., 2020). Η προτίμηση σε μορφές αποκεντρωμένης στέγασης φαίνεται να βασίζεται στην επιλογή διάσπαρτης εγκατάστασης των αφιχθέντων εντός υφιστάμενων κενών κατοικιών στον αστικό ιστό αντί της εγκατάστασης σε συλλογικά καταλύματα εντός πρώην στρατιωτικών βάσεων και αεροδρομίων.

Σχήμα 1. Θέσεις AnKER και ειδικών κέντρων άφιξης στη Γερμανία. Πηγή: (BAMF, 2023).



Αν και δεν έχει γίνει ακόμα αποτίμηση της επιλογής αυτής, ωστόσο, από τις εφαρμοζόμενες πολιτικές και πρακτικές στεγαστικής αποκατάστασης για τους μετανάστες και πρόσφυγες στη Γερμανία μπορούν να εξαχθούν τα κάτωθι ευρήματα (Δαμανάκης, 2022α: 66-67):

- Από την έναρξη της προσφυγικής κρίσης του 2015, οι αιτούντες ασύλου μοιράζονταν σε πόλεις, οι οποίες είχαν ανακοινώσει την πρόθεσή τους να φιλοξενήσουν πρόσφυγες σε δομές αποκεντρωμένης στέγασης. Υπάρχουσες εγκαταστάσεις και δομές, όπως αθλητικές αίθουσες, ξενοδοχεία, παλιά σχολεία και εργοστάσια, μετατράπηκαν σε κέντρα προσωρινής στέγασης κατά την πρώτη φάση της προσφυγικής κρίσης (Wari, 2018: 143).
- Καθώς οι προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές αυξάνονταν, έγινε φανερό ότι οι προς διάθεση δομές αποκεντρωμένης στέγασης (διαμερίσματα, ξενοδοχεία κ.ά.) και οι λοιπές κοινωνικές δομές δεν επαρκούσαν για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών. Ο σχεδιασμός και η κατασκευή ειδικών δομών για την υποδοχή των αιτούντων ασύλου έγιναν επιτακτικά, και τα αρθρωτά έργα στέγασης, οι μετασχηματισμένες κατασκευές και οι άτυποι «οικισμοί» άρχισαν να εμφανίζονται σε πολλές γερμανικές πόλεις. Τα δύο επιχειρήματα που κυριάρχησαν στον δημόσιο λόγο για τη αποδοχή αυτών των λύσεων από τη κοινή γνώμη αφορούσαν κυρίως στην προσωρινότητα των κατασκευών, με το σκεπτικό ότι αυτές θα απομακρύνονταν μετά την επιστροφή των παρατύπως εισελθόντων στη χώρα, αλλά και στις δυνατότητες επανάχρησης αυτών των προσωρινών κατασκευών, είτε ως φοιτητικών καταλυμάτων είτε ως χώρων κοινωνικής στέγασης (Wari, 2018: 143).
- Το κύριο ζήτημα που ανακύπτει από την προσφυγική κρίση του 2015 είναι η ανάγκη μαζικής παροχής στέγης, ένα θέμα που αποτελεί σημαντικό πρόβλημα για τις μεγάλες πόλεις, όπου η αγορά κατοικίας στη χώρα χαρακτηρίζεται από μια γενική έλλειψη γης. Το ζήτημα αυτό, σε συνδυασμό με την ιδιαίτερη διοικητική οργάνωση του πολιτικού συστήματος της Γερμανίας και τη διάρθρωση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού, ενεργοποίησαν τις διαδικασίες για τη βραχυχρόνια χρήση κτηρίων και τοποθεσιών που, όμως, αποκλείονται από τον νόμο για τον χωροταξικό σχεδιασμό (Zaspel-Heisters & Haurgy, 2015:26-28).

Οι σύγχρονες πτυχές που θέτει το προσφυγικό ζήτημα αναδεικνύουν τη χρήση «ανεπίσημων» μέσων προγραμματισμού και νέων διαδικασιών προετοιμασίας και εφαρμογής σχεδίων χρήσεων γης που οφείλουν να σταθμιστούν κατά τον σχεδιασμό της νέας αστικής ανάπτυξης (Zaspel-Heisters & Haurgy, 2015: 24-25).

4. Το παράδειγμα της Ιταλίας

Η Ιταλία, κατ' αντιστοιχία με τη Γερμανία, χαρακτηρίστηκε ιστορικά από τη σημαντική συμμετοχή της σε μεγάλες μεταναστευτικές και προσφυγικές μετακινήσεις που επιταχύνθηκαν με το ξέσπασμα του Β' Π.Π. Η οικονομική ανάκαμψη των δεκαετιών του 1950 και 1960 πυροδότησε μεγάλες εσωτερικές μεταναστευτικές κινήσεις από τις νότιες αγροτικές περιοχές προς τις αναπτυσσόμενες βιομηχανικές περιοχές του βορρά, και η χώρα μεταβλήθηκε από μια χώρα εξαγωγής μεταναστών σε μια χώρα υποδοχής. Αυτή η μεταστροφή ολοκληρώθηκε μέσα σε ένα χρονικό διάστημα είκοσι ετών (1950-1970), ενώ στις αρχές της δεκαετίας του 1990 κορυφώθηκε με την κατάρρευση του κομμουνιστικού καθεστώτος στην Αλβανία και την εισροή χιλιάδων Αλβανών υπηκόων στις ακτές της Ιταλίας (Muzio, 2012).

Οι Carella & Pace (2001: 66) και Muzio (2012) διαπιστώνουν ότι, αν και μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980 η Ιταλία δεν έλαβε μέτρα για τη μετανάστευση, η αυξανόμενη μετανάστευση δημιούργησε την ανάγκη λήψης ειδικών μέτρων διαχείρισης. Συνοπτικά αναφέρεται ότι ο ν. 943/1986 αποτέλεσε τον πρώτο νόμο για τη μετανάστευση και ο ν.39/1990, γνωστός ως «Νόμος Martelli» (Legge Martelli), καθιέρωσε αυστηρότερους ελέγχους στα σύνορα. Ο ν. 91/1992 τροποποίησε τους όρους και τις προϋποθέσεις πολιτογράφησης. Ο ν. 40/1998, γνωστός ως νόμος Turco Napolitano, αποτέλεσε το πρώτο νομικό κείμενο της χώρας που συμπεριέλαβε διατάξεις περί συστηματικής μετανάστευσης. Ο νόμος Turco Napolitano στόχευσε στη μείωση του αριθμού των παράτυπων εισελθόντων και εισήγαγε ειδικότερα μέτρα για την επιστροφή τους στις χώρες καταγωγής. Με τον ίδιο νόμο δημιουργήθηκαν τα κέντρα προσωρινής διαμονής Centri di permanenza temporanea (CPT). Το 2002 θεσπίστηκε ο ν. 189/2002, γνωστός ως νόμος Bossi-Fini, που εισήγαγε αυστηρότερα μέτρα χορήγησης ασύλου και επιτάχυνε τις διαδικασίες άμεσης απέλασης. Το 2007 προωθήθηκε η αναθεώρηση συγκεκριμένων ρητρών του νόμου Bossi Fini, αρχικά με τον ν. 125/2008, το λεγόμενο «Πακέτο Ασφαλείας» (Pacchetto Sicurezza), και εν συνεχεία με τον ν. 94/2009, που στόχευσε κυρίως στον έλεγχο της παράνομης διέλευσης των συνόρων (Carella & Pace, 2001: 66· Muzio, 2012· AIDA, 2020).

Πέραν των θεμάτων διαχείρισης της μετανάστευσης και των προϋποθέσεων χορήγησης πολιτογράφησης σε κεντρικό επίπεδο, άλλα θέματα που απασχόλησαν τον δημόσιο διάλογο στην Ιταλία αφορούσαν: (α) στη δυνατότητα διαφοροποίησης κάθε περιφέρειας στην άσκηση της μεταναστευτικής πολιτικής, (β) στην υιοθέτηση ευρωπαϊκών πρακτικών εδαφικής διακυβέρνησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και (γ) στη συμμετοχή των τοπικών αρχών σε προγράμματα στεγαστικής αποκατάστασης.

Για το πρώτο θέμα, οι μελέτες των Caronio & Borkert (2010: 169-171) και Zuber (2019: 9-10) αναδεικνύουν ότι, ενώ ο καθορισμός των συνθηκών μετανάστευσης και πολιτογράφησης στην Ιταλία εξαρτάται αποκλειστικά από το κράτος, το δικαίωμα καθορισμού των τρόπων πρόσβασης των μεταναστών στη στέγαση, στην εκπαίδευση, στις κοινωνικές υπηρεσίες και στην αγορά εργασίας ανήκει στις Περιφέρειες. Αυτή η μεταβίβαση εξουσίας εντάσσεται στις μεταπολεμικές

προσπάθειες της Ιταλίας να αποκεντρώσει τις αρμοδιότητες του κεντρικού κράτους στις περιφερειακές δομές. Οι μεταρρυθμίσεις, με την έννοια της αποκέντρωσης, πραγματοποιήθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και ολοκληρώθηκαν μετά το 2001, κατά τρόπο που ουσιαστικά τροποποίησαν την αρχικά ενιαία συγκεντρωτική κρατική δομή προς μια πιο φεντεραλιστική, χωρίς όμως αυτό να αποτελεί μια περίπτωση διακυβέρνησης ομοσπονδιακού τύπου όπως στη Γερμανία. Η στροφή αυτή αφορά στο γεγονός ότι διευκρινίστηκαν οι τομείς αποκλειστικής νομοθετικής εξουσίας του κράτους, σε σχέση με τις νομοθετικές εξουσίες επί των υπολειπόμενων θεμάτων που μεταβιβάστηκαν στις περιφέρειες. Οι δε διοικητικές λειτουργίες αποτελούν προνόμιο των δήμων, μολοντί, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, οι επαρχίες και οι περιφέρειες μπορούν να παρεμβαίνουν όταν κρίνεται απαραίτητο (Caronio & Borkert, 2010: 167-169· Haselbacher et al., 2021: 352-361). Η παραπάνω τοπική/περιφερειακή «αυτονομία» φαίνεται να ενισχύεται από τη χαρακτηριστική για τη χώρα υψηλή εδαφική διαφοροποίηση τόσο από άποψη πολιτιστικής ταυτότητας και κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης, όσο και από άποψη επίτευξης ποσοστών ευημερίας. Στην περίπτωση της Ιταλίας, αυτή η υψηλού βαθμού διαφοροποίηση ερμηνεύεται ως διαφοροποίηση των τοπικών/περιφερειακών πολιτικών από την επίσημη εθνική μεταναστευτική πολιτική, που οδηγεί και σε σημαντική διαφοροποίηση επί των προωθούμενων προγραμμάτων ένταξης των μεταναστών από περιοχή σε περιοχή (Caronio & Borkert, 2010: 58· περαιτέρω αναφορές στο Giannetto et al., 2019 και στο Haselbacher et al., 2021: 352-361).

Για το δεύτερο θέμα, ο Rivolin (2002) ανέδειξε την αρχική ανυπαρξία προγραμματικών προτεραιοτήτων εθνικού επιπέδου στην Ιταλία (συμπεριλαμβανομένου του χωροταξικού σχεδιασμού), και τη στροφή προς τη σταδιακή υιοθέτηση ευρωπαϊκών πρακτικών εδαφικής διακυβέρνησης σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η εδραίωση της Ε.Ε. ως νέου θεσμικού φορέα συντέλεσε στην ανταλλαγή πρακτικών σχεδιασμού και οδήγησε στη θεσμική μεταβολή του συστήματος χωρικού σχεδιασμού της Ιταλίας. Ο αντίκτυπος των βασικών αρχών της Ε.Ε. στην τεχνική και διοικητική κουλτούρα των τοπικών αρχών οδήγησαν στην αναθεώρηση του αυστηρά συγκεντρωτικού συστήματος προς μια σταδιακή συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών της Ιταλίας στις πολιτικές εδαφικής διακυβέρνησης, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται τα μεγάλα αστικά προγράμματα της τελευταίας δεκαετίας (Rivolin, 2002:5-11).

Για το τρίτο θέμα, οι μελέτες των Malheiros (2002) και Caronio & Borkert (2010) ανέδειξαν την κατ' αρχήν σημασία των τοπικών στεγαστικών προγραμμάτων στην αντιμετώπιση του προβλήματος της πρόσβασης των μεταναστών και προσφύγων σε ανεπίσημες αγορές κατοικίας. Είναι ένα φαινόμενο που έχει ιδιαίτερη δυναμική στα κράτη της Νότιας Ευρώπης, που χαρακτηρίζονται από μια δυναμική κουλτούρα οικονομικής μη ρύθμισης του χώρου, καθώς οδηγεί σε υψηλά επίπεδα ανεπίσημης λειτουργίας της αγοράς εργασίας για άτομα που αντιμετωπίζουν οικονομική αδυναμία στην μακροχρόνια ενοίκιαση κατοικιών, όπως οι μετανάστες και πρόσφυγες. Η σχέση μεταξύ των μεταναστών και της άτυπης αγοράς εργασίας φαίνεται να επηρεάζει την ανεπίσημη αγορά στέγης και τα συστήματα ρύθμισης της αγοράς αστικών κατοικιών. Στην περίπτωση των ιταλικών πόλεων, η ύπαρξη χαμηλότερων επιπέδων κοινωνικού διαχωρισμού

(έναντι των πόλεων της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης) και η έλλειψη ισχυρών μηχανισμών αστικού ελέγχου και η αδυναμία πρόσβασης στις επίσημες αγορές κατοικίας, οδηγούν σε αποδιοργανωμένα πρότυπα αστικής και πολεοδομικής οργάνωσης που περιλαμβάνουν την υιοθέτηση από τους μετανάστες στρατηγικών αυθαίρετης στέγασης και αυτοστέγασης (Malheiros, 2002: 114-116· Keivani & Werna, 2001: 194, 198· Berner, 2000: 9· Fecade, 2000: 148).

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων τριών δεκαετιών οι αρχές της Ιταλίας προσπάθησαν να ρυθμίσουν τις καταστάσεις αυτές και εφάρμοσαν διάφορες πολιτικές λύσεις σε τοπικό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένης της βελτίωσης των αστικών υποδομών και της μετεγκατάστασης των προσφύγων σε δημόσια στέγη. Παρά τις προσπάθειες για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των πόλεων, την εφαρμογή αποτελεσματικότερων πολεοδομικών σχεδίων και τη νομιμοποίηση των περισσότερο ή λιγότερο αυθαίρετων οικιστικών περιοχών, αναπτύχθηκε μια κουλτούρα μη ρυθμίσεων και άτυπης αγοράς κατοικίας, ειδικά στις κεντρικές αστικές περιοχές, όπου η ζήτηση της αγοράς είναι ιδιαίτερα δυναμική και το δημόσιο απόθεμα κατοικιών είναι ιδιαίτερα περιορισμένο.

Ως αποτέλεσμα, οι τοπικές αστικές πολιτικές στην Ιταλία, ωθούμενες από τις πρόσφατες ευρωπαϊκές πρακτικές, φαίνεται να στόχευαν στην αποκατάσταση των υποβαθμισμένων κεντρικών αστικών περιοχών, επικεντρώθηκαν στην ανανέωση των κατοικιών και στην επανακατοίκηση των εγκαταλειμμένων κατοικιών από πρόσφυγες. Αυτή η στροφή σε πιο ολοκληρωμένες αστικές πολιτικές αναγέννησης εναρμονίζεται με τις αρχές της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας URBAN, που μετά το 1994 στόχευσε στην οικονομική και κοινωνική αναζωογόνηση των πόλεων και οικισμών σε κρίση και χρηματοδότησε έργα αποκατάστασης και ανανέωσης εγκαταλειμμένων συνοικιών σε μεσαίες και μεγάλες ευρωπαϊκές πόλεις (Malheiros, 2002:127-129).

Όπως και στη περίπτωση της Γερμανίας, η συνέχιση της μετανάστευσης προς τις ιταλικές πόλεις σε συνδυασμό με την εξάντληση της διαθέσιμης στέγης οδήγησαν στην υιοθέτηση έκτακτων, εναλλακτικών μεθόδων στέγασης. Αυτή η τάση φαίνεται να «επιβάλλεται» από τη σύγχρονη διάρθρωση του ιταλικού συστήματος υποδοχής, που βασίζεται σε μια λογική ασφάλειας και οδηγεί στην υποχρέωση διαμονής των εισερχομένων (Italian Ministry of the Interior, 2016, Bonani et al., 2016, Papadopoulou, 2016, Tazzioli, 2018, Giannetto, et al., 2019, AIDA, 2020):

- αρχικά στις προσωρινές κλειστές δομές των Κέντρων Πρώτων Βοηθειών και Υποδοχής (CPSA), των Κέντρων Πρώτης Υποδοχής (CDA) και Κέντρων Πρώτης Υποδοχής και Στέγασης Αιτούντων Ασύλου (CARA), των Κέντρων Υποδοχής Έκτακτης Ανάγκης (CAS),
- στις προσωρινές δομές του Συστήματος Προστασίας Αιτούντων Ασύλου και Προσφύγων (SPRAR) και τέλος
- σε κοινοτικές και ιδιωτικές εγκαταστάσεις στέγασης στα κέντρα των πόλεων ή σε περιοχές εγγύς των πόλεων που αποτελούν το σύστημα SAI.

Η διαδικασία πρώτης υποδοχής στην Ιταλία, περιλαμβάνει τέσσερις φάσεις: (α) την αρχική εισαγωγή των εισερχομένων σε κέντρα πρώτης βοήθειας και υποδοχής (CPSA) που λειτουργούν ως hotspots (β) την εν συνεχεία μεταφορά τους σε κέντρα πρώτης υποδοχής (CDA/CARA) για περαιτέρω καταγραφή και ταυτοποίηση, (γ) τη μετακίνηση από το ένα κέντρο στο άλλο και την τοποθέτηση σε έκτακτα κέντρα CAS, ώστε να διασφαλιστεί η ισοκατανομή των μεταναστών και προσφύγων στο σύνολο της ιταλικής επικράτειας και τέλος (δ) τον καταμερισμό των αιτούντων ασύλου στις δομές του συστήματος SAI με στόχο τη διαμονή και κοινωνική ενσωμάτωσή τους. Δηλαδή, οι δομές βοήθειας, υποδοχής–ταυτοποίησης και ασύλου αποτελούν τους αρχικούς χώρους φιλοξενίας των μεταναστών και προσφύγων με στόχο την προσφορά προσωρινής στέγης στους αιτούντες ασύλου και έως την ολοκλήρωση των απαραίτητων εργασιών για τον προσδιορισμό του νομικού καθεστώτος που τους διέπει (Italian Ministry of the Interior, 2016, Campomori, et al., 2016, Giannetto, et al., 2019, AIDA, 2020).

Η ποσοστιαία κατανομή των μεταναστών και προσφύγων ανά περιφέρεια της Ιταλίας στο τέλος του 2018 παρουσιάζεται στον Πίνακα 3.

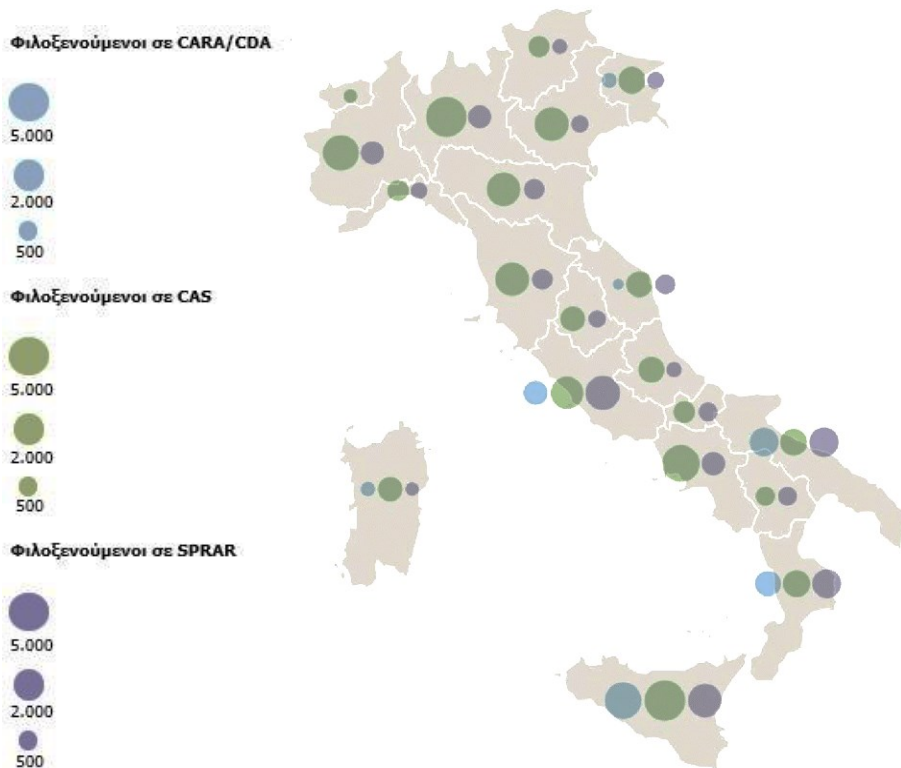
Πίνακας 3. Κατανομή μεταναστών και προσφύγων στην Ιταλία ανά περιφέρεια, 2018. Πηγή: AIDA, 2020· Δαμανάκης, 2022α: 73.

Περιφέρεια	Ποσοστωση (%)
Λομβαρδία	14
Λάτσιο	9
Καμπάνια	9
Αιμιλία–Ρωμανία	8
Σικελία	8
Πεδεμόντιο	8
Τοσκάνη	7
Βένετο	7
Απουλία	5
Καλαβρία	4
Λιγουρία	4
Φρίουλι – Βενέτσια Τζούλια	3
Μάρκε	3
Τρεντίνο – Άλτο Άντιτζε	2
Αμπρούτσο	2
Σαρδηνία	2
Ούμπρια	2
Μολίζε	2
Μπαζιλικάτα	1
Αόστα	0

Η γεωγραφική κατανομή των κέντρων υποδοχής CARA-CDA, CAS και των κέντρων προσωρινής φιλοξενίας SPRARS στην Ιταλία παρουσιάζεται στο Σχήμα 2 και περιλαμβάνει (Italian Ministry of the Interior, 2016, Campomori, et al., 2016, Giannetto, et al., 2019, AIDA, 2020):

- τη χωροθέτηση τεσσάρων Κέντρων Πρώτων Βοηθειών και Υποδοχής (CPSA) στις Περιφέρειες (θέσεις): Apulia (Taranto) και Sicilia (Lampedusa, Pozzallo και Messina),
- τη χωροθέτηση δεκατεσσάρων Κέντρων Πρώτης Υποδοχής (CDA/CARA) στις περιφέρειες (θέσεις): Friuli-Venezia Giulia (Gorizia, Udine/Casermma Cavarzerani, Udine/Friuli), Emilia-Romagna (Bologna), Apulia (Foggia, Bari, Brindisi), Calabria (Crotone), Sicily (Catania, Caltanissetta, Agrigento, Messina) και Veneto (Padova, Treviso),
- τη χωροθέτηση περί των 9.000 CAS σε όλη την επικράτεια,
- τη πρόβλεψη άνω των 25.000 δομών του SPRAR σε δεκαοκτώ περιφέρειες της Ιταλίας, στις οποίες προωθήθηκαν 808 προγράμματα και συμμετείχαν περισσότεροι από 1.800 τοπικοί φορείς και Δήμοι.

Σχήμα 2. Θέσεις CARA/CDA, CAS και SPRAR στην Ιταλία και πλήθος φιλοξενούμενων ανά δομή, 2015. Πηγή: Campomori et al., 2016: 10.



Η μελέτη της κατανομής των κέντρων πρώτης υποδοχής στην Ιταλία οδηγεί στην εξαγωγή του συμπεράσματος ότι τα κέντρα υποδοχής στην Ιταλία είναι συλλογικά κέντρα, μέχρι τώρα εγκατεστημένα σε μεγάλες εγκαταστάσεις, σε απομόνωση από τα αστικά κέντρα και με φτωχές ή κατά τα άλλα δύσκολες επαφές με τον έξω κόσμο. Πολλά από τα κέντρα CDA/CARA αποτελούν απομονωμένες δομές που ιδρύθηκαν σε πρώην στρατιωτικές βάσεις και στρατώνες (π.χ. στην Sant'Anna στο Crotone και στο Udine στη Giulia), ενώ η πλειονότητα των κέντρων CAS είναι σε ιδιαίτερη απομόνωση από τα αστικά κέντρα και με μειωμένα περιθώρια πρόσβασης (π.χ. στο Casotto στο Veneto, στο Piano Torre di Isnello στο Palermo, στο Telese στη Campania και στο Montalto Uffugo της Calabria). Παράλληλα, οι Περιφέρειες, οι Δήμοι και οι τοπικές αρχές που έχουν την ευθύνη για τη στέγαση των προσφύγων, φαίνεται να έχουν αποδεχθεί εναλλακτικές μορφές στέγασης σε αυτοσχέδιους προσφυγικούς καταυλισμούς, όπως στο Piedmont στο Turin σε κτίρια του πρώην Ολυμπιακού χωριού, στη Via Madonna de la Salette, στη Via Bologna και στο Corso Chieri, στην περιοχή Tor Cervara στη Ρώμη κοντά στο σταθμό Tiburtina, στο Bari της Apulia, στην Gorizia της Friuli-Venezia Giulia δίπλα στις όχθες του ποταμού Isonzo, καθώς και στο αυτοσχέδιο στρατόπεδο της San Ferdinando, στην Calabria. Επιπρόσθετα, διατηρείται ένα ιδιωτικό δίκτυο εγκαταστάσεων στέγασης, που δεν αποτελεί μέρος του εθνικού συστήματος υποδοχής, και το οποίο παρέχεται από τις καθολικές εκκλησίες ή άλλες κοινωνικές εθελοντικές ενώσεις. Ο αριθμός των διαθέσιμων θέσεων σε αυτές τις μορφές υποδοχής είναι πολύ δύσκολο να εξακριβωθεί, εντούτοις, η λειτουργία αυτών των δομών είναι ιδιαίτερα σημαντική, ιδίως σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης που λειτουργούν συμπληρωματικά προς τα δίκτυα των συστημάτων SPRAR και SAI. Αρκετές από αυτές τις πρωτοβουλίες βρίσκονται σε εξέλιξη στη Bologna και στην Trieste (AIDA, 2020).

Τα γενικότερα ευρήματα που μπορούν να εξαχθούν από την περίπτωση της Ιταλίας είναι (Δαμανάκης, 2022α: 75-76):

- Ενώ ο καθορισμός των συνθηκών και του δικαίου μετανάστευσης και πολιτογράφησης στην Ιταλία εξαρτάται αποκλειστικά από το κεντρικό κράτος, οι τρόποι πρόσβασης των μεταναστών και προσφύγων στη στέγαση, στην εκπαίδευση και υγεία κ.ά. ανήκουν στις Περιφέρειες. Αν και στις συγκεντρωτικές κρατικές δομές της Ιταλίας η επιρροή των υποεθνικών επιπέδων στη μεταναστευτική πολιτική είναι λιγότερο εκτεταμένη, εν τούτοις, παρατηρείται μια σχετικά μικρή διαφοροποίηση των τοπικών/περιφερειακών πολιτικών από την επίσημη εθνική μεταναστευτική πολιτική, που οδηγεί και σε διαφοροποίηση επί των προωθούμενων προγραμμάτων ένταξης των παράτυπα εισερχομένων από περιοχή σε περιοχή (Caronio & Borkert, 2010: 58, 167-169· Haselbacher et al., 2021: 352-361).
- Σημαντικό ρόλο στην αναθεώρηση του αυστηρά συγκεντρωτικού συστήματος της Ιταλίας προς μια σταδιακή συμμετοχή των τοπικών αρχών έπαιξε η σταδιακή υιοθέτηση των ευρωπαϊκών πρακτικών εδαφικής διακυβέρνησης, στα οποία συμπεριλαμβάνονται τα μεγάλα αστικά προγράμματα της τελευταίας δεκαετίας (Rivolin, 2002).

- Η συμμετοχή των τοπικών αστικών προγραμμάτων στην αντιμετώπιση του προβλήματος στέγασης των προσφύγων στην Ιταλία είναι σημαντική, καθώς η έλλειψη ισχυρών μηχανισμών αστικού ελέγχου, η αδυναμία πρόσβασης των προσφύγων στις επίσημες αγορές κατοικίας και το μειούμενο διαθέσιμο απόθεμα αστικών κατοικιών προς ενοίκιαση οδηγούν σε αποδιοργανωμένα πρότυπα αστικής και πολεοδομικής οργάνωσης. Οι τοπικές αστικές πολιτικές στην Ιταλία, ωθούμενες από τις πρόσφατες ευρωπαϊκές πρακτικές, στόχευσαν στην αποκατάσταση των υποβαθμισμένων κεντρικών αστικών περιοχών, επικεντρώθηκαν στην ανανέωση και στην επανακατοίκηση των εγκαταλειμμένων κατοικιών (Malheiros, 2002).
- Η αύξηση των προσφυγικών ροών προς την Ιταλία μετά το 2015 ανέδειξε την ανεπάρκεια σε κοινωνικές δομές και την έλλειψη σε ειδικές δομές υποδοχής και ταυτοποίησης. Η ανάγκη κατασκευής ειδικών δομών πρώτης υποδοχής των μεταναστών και προσφύγων έγινε επιτακτική, όπως και στη περίπτωση της Γερμανίας. Αυτό οδήγησε το ιταλικό κράτος στην επιλογή χωροθέτησης μεγάλων συλλογικών κέντρων σε απομόνωση από τα αστικά κέντρα και με περιορισμούς στη πρόσβαση και στην ίδρυση απομονωμένων δομών εντός πρώην στρατιωτικών βάσεων, αεροδρομίων και στρατώνων (AIDA, 2020).
- Η συνέχιση της μετανάστευσης προς τις ιταλικές πόλεις, σε συνδυασμό με την εξάντληση της διαθέσιμης στέγης, οδήγησε στην υιοθέτηση έκτακτων, «εναλλακτικών» μεθόδων στέγασης. Το ζήτημα αυτό ενεργοποίησε τις διαδικασίες για τη βραχυχρόνια χρήση κτιρίων και τοποθεσιών και τη δυνατότητα ταχείας δημιουργίας κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης.

Ταυτόχρονα, διατηρείται ένα ιδιωτικό δίκτυο παροχής στέγης, που δεν αποτελεί μέρος του εθνικού συστήματος υποδοχής, και το οποίο διατίθεται από τις κατά τόπους καθολικές ενορίες ή άλλες κοινωνικές εθελοντικές ενώσεις (AIDA 2020).

5. Χρήσιμα ευρήματα

Η υπέρβαση των εθνικών περιορισμών, ιδιαιτεροτήτων και προκαταλήψεων, με την ταυτόχρονη δόμηση ενός ευρωπαϊκού χώρου ασφάλειας και ελευθερίας στη διακίνηση αγαθών και ανθρώπων δεν είναι δεδομένα. Η ανάγκη αντιμετώπισης των μεταναστευτικών, και μετά το 2015 των μεγάλων προσφυγικών ροών, επιβάλουν τη συνθετική προσέγγιση του φαινομένου από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, με στόχο την κατ' αρχήν υιοθέτηση κοινών αρχών και αξιών και την εν συνεχεία θέσπιση κοινών νομοθετικών μέτρων. Τυπικά, η συνεργασία των κρατών μελών για ζητήματα που σχετίζονται με την οικονομική μετανάστευση μπορεί να ξεκίνησαν από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, όμως οι πρώτες ευρωπαϊκές συνθήκες δεν εμπεριείχαν ειδικότερες διατάξεις ρύθμισης θεμάτων εισόδου, διαμονής και ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών. Μόνο μετά το 1990 αναπτύσσεται σταδιακά ένα θεσμικό πλαίσιο που παίρνει τη μορφή συγκεκριμένων αξόνων πολιτικής και συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για τα θέματα που σχετίζονται με την μετανάστευση.

Ενώ αρχικά η μεταναστευτική πολιτική αποτελούσε τμήμα γενικότερων πολιτικών που σχετίζονταν με τις διασυνοριακές συνεργασίες και τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς, μόνο μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η μετανάστευση άρχισε να αποτελεί θέμα κοινού ενδιαφέροντος και άρχισε να προωθείται η εναρμόνιση των νομοθετικών πλαισίων των κρατών μελών σε θέματα μεταναστευτικής πολιτικής. Το πρόγραμμα της Χάγης και η Συνθήκη της Λισαβόνας προώθησαν την υιοθέτηση μιας κοινής πολιτικής σε θέματα διαχείρισης εξωτερικών συνόρων, ασύλου, μετανάστευσης, αστυνομικής συνεργασίας και ποινικού δικαίου, προέβλεψαν τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ελέγχου Συνόρων (FRONTEX) και οδήγησαν στην έγκριση του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του 2008. Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης έθεσε ως προτεραιότητες την εταιρική σχέση σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου και ανέδειξε το ζήτημα της κοινωνικής ενσωμάτωσης των μεταναστών και προσφύγων στις χώρες προορισμού. Στο Σύμφωνο του Άμστερνταμ για την Αστική Ατζέντα διασυνδέθηκαν τα ειδικότερα θέματα ενσωμάτωσης των μεταναστών και προσφύγων με τη διαμόρφωση μιας γενικής πολιτικής στέγασης, που στοχεύει στην απόκτηση προσιτής στέγης και στη βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος. Ταυτόχρονα, η εφαρμογή της Διακήρυξης της Μάλτας ανέδειξε την αναγκαιότητα δημιουργίας ενός ενιαίου ευρωπαϊκού δικτύου καταγραφής και ταυτοποίησης των μεταναστών και προσφύγων κατά την αρχική άφιξή τους σε κατάλληλες δομές.

Στη Γερμανία το πρώτο στάδιο του προγράμματος, δηλαδή της υποδοχής και ταυτοποίησης, και οι αντίστοιχες δομές υποστήριξης στοχεύουν στην υποδοχή, στην ταυτοποίηση και στην προετοιμασία για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών και προσφύγων και έχουν χαρακτήρα συλλογικής διαβίωσης. Το επόμενο στάδιο του προγράμματος, της αποκεντρωμένης φιλοξενίας, έχει ως στόχο τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος ανεξάρτητης διαβίωσης. Οι εντασσόμενοι στο δεύτερο στάδιο του προγράμματος είτε διαμένουν σε παραχωρούμενες δημόσιες κατοικίες είτε αναλαμβάνουν το οικονομικό βάρος των υποχρεώσεών τους και επιδοτούνται για την ενοικίαση κενών κατοικιών που είναι διαθέσιμες στην αγορά κατοικίας. Η στροφή σε μορφές αποκεντρωμένης στέγασης φαίνεται να βασίζεται στην επιλογή εγκατάστασης των εισερχομένων εντός υφιστάμενων κενών κατοικιών που βρίσκονται εντός πολεοδομικού ιστού, αντί της εγκατάστασης σε συλλογικά καταλύματα που βρίσκονται σε πρώην στρατιωτικές βάσεις και αεροδρόμια.

Από τις εφαρμοζόμενες πρακτικές στεγαστικής αποκατάστασης για τους μετανάστες και πρόσφυγες στη Γερμανία διαπιστώθηκε ότι οι αιτούντες άσυλο μετά το 2015 φιλοξενήθηκαν σε δομές αποκεντρωμένης στέγασης και σε υπάρχουσες δομές που μετατράπηκαν σε κέντρα προσωρινής στέγασης (αθλητικές αίθουσες, ξενοδοχεία, διαμερίσματα, παλιά σχολεία, εργοστάσια, στρατιωτικές εγκαταστάσεις κ.ά.). Το κύριο θέμα που ανέκυψε μετά την προσφυγική κρίση του 2015 είναι η ανάγκη μαζικής παροχής στέγης, ζήτημα που ενεργοποίησε τις διαδικασίες για τη βραχυχρόνια χρήση κτηρίων και περιοχών που, όμως, αποκλείονται από τον νόμο για τον χωροταξικό σχεδιασμό (Raumordnungsgesetz). Για τον λόγο αυτό ελήφθησαν έκτακτα νομοθετικά μέτρα και θεσπίστηκαν κατά παρέκκλιση διατάξεις για τη χρήση συγκεκριμένων χώρων εντός

αστικών κέντρων που θα έδιναν τη δυνατότητα δημιουργίας δημόσιων κέντρων υποδοχής και συλλογικών κέντρων φιλοξενίας των προσφύγων. Ελήφθησαν έκτακτα νομοθετικά μέτρα, με τη μορφή μιας νομοθετικής πράξης περιορισμένης διάρκειας, και θεσπίστηκαν κατά παρέκκλιση διατάξεις για τη χωροταξική χρήση περιοχών εντός αστικών κέντρων ως χώρων φιλοξενίας των εισερχομένων. Οι διατάξεις αυτές ενσωματώθηκαν στην αναθεώρηση του Ομοσπονδιακού Πολεοδομικού Κώδικα (Baugesetzbuch), είναι είτε μόνιμου είτε χρονικά περιορισμένου χαρακτήρα και ρυθμίζουν την αστική χρήση της γης σε περιοχές των πόλεων όπου οι προγραμματιζόμενες χρήσεις δεν επιτρέπουν τη διαμονή και εγκατάσταση των αφιχθέντων. Συμπερασματικά, οι πτυχές της μετανάστευσης προς τη Γερμανία μετά το 2015 αναδεικνύουν αφενός τη χρήση «ανεπίσημων» μέσων προγραμματισμού και αφετέρου καταδεικνύουν την περιορισμένη δυνατότητα των τοπικών σχεδίων χρήσεων γης (Flächennutzungsplan) να παρέχουν γρήγορα ένα κατάλληλο πλαίσιο οργάνωσης συγκεκριμένων τοποθεσιών και περιοχών ως χώρων υποδοχής και φιλοξενίας.

Στην Ιταλία, το πρόγραμμα υποδοχής και φιλοξενίας προβλέπει παρόμοια στάδια. Σε πρώτο στάδιο προβλέπεται η προσωρινή υποδοχή και ταυτοποίηση των αφιχθέντων σε κλειστές δομές, σε δεύτερο στάδιο παρέχεται προσωρινή φιλοξενία σε περιφερειακές δομές και σε τρίτο στάδιο προωθείται αποκεντρωμένη φιλοξενία σε ιδιωτικό δίκτυο εγκαταστάσεων στέγασης. Τα ευρήματα της έρευνας αναδεικνύουν ότι, ενώ ο καθορισμός των συνθηκών και του δικαίου μετανάστευσης και πολιτογράφησης στην Ιταλία εξαρτάται αποκλειστικά από το κεντρικό κράτος, οι τρόποι πρόσβασης των μεταναστών και προσφύγων στη στέγαση, εκπαίδευση, υγεία κ.ά. ανήκει στις Περιφέρειες. Παρατηρείται, δηλαδή, μια σχετικά μικρή διαφοροποίηση των τοπικών και περιφερειακών πολιτικών από την επίσημη εθνική μεταναστευτική πολιτική, που οδηγεί και σε διαφοροποίηση επί των προωθούμενων προγραμμάτων ένταξης από περιοχή σε περιοχή.

Σε κάθε περίπτωση όμως, η ανάγκη κατασκευής ειδικών δομών υποδοχής και φιλοξενίας έγινε επιτακτική. Αυτό οδήγησε το ιταλικό κράτος στην επιλογή χωροθέτησης μεγάλων συλλογικών κέντρων σε απομόνωση από τα αστικά κέντρα, εντός πρώην στρατιωτικών βάσεων, αεροδρομίων και στρατώνων. Το ζήτημα κάλυψης των έκτακτων στεγαστικών αναγκών των μεταναστών και προσφύγων στην Ιταλία μετά το 2015 ενεργοποίησε τις διαδικασίες για τη βραχυχρόνια χρήση κτηρίων και τοποθεσιών και τη δυνατότητα ταχείας δημιουργίας δημόσιων κέντρων υποδοχής και συλλογικών κέντρων φιλοξενίας. Παράλληλα, διατηρείται και ένα ιδιωτικό δίκτυο παροχής στέγης, που δεν αποτελεί μέρος του εθνικού συστήματος υποδοχής, και το οποίο διατίθεται από τις κατά τόπους καθολικές ενορίες ή άλλες κοινωνικές εθελοντικές ενώσεις. Αυτή η ανάγκη κάλυψης των στεγαστικών αναγκών των εισερχομένων αναδεικνύει τη χρήση «ανεπίσημων»/«άτυπων» (informal) μέσων προγραμματισμού και νέων διαδικασιών προετοιμασίας και εφαρμογής σχεδίων στέγασης, που φαίνεται να διαδραματίζουν όλο και σημαντικότερο ρόλο στη διαμόρφωση του τοπικού σχεδιασμού στην Ιταλία. Αν και αυτά τα άτυπα μέσα προγραμματισμού δε συμμετέχουν επίσημα στη διαδικασία πολεοδομικού σχεδιασμού, εντούτοις φαίνεται να επιτρέπουν τη διαμόρφωση προγραμματικών και σχεδιαστικών λύσεων σύμφωνα με

το έκτακτο πρόβλημα στέγασης που καλούνται να επιλύσουν Στην περίπτωση αυτή, αναδεικνύεται ο ιδιαίτερος ρόλος που μπορούν να διαδραματίσουν τα τοπικά Σχέδια Παρεμβάσεων (PI) και τα Σχέδια Πολεοδομικής Δράσης (PUA) στην προώθηση ειδικών πολεοδομικών επεμβάσεων, που σχετίζονται με τον προσδιορισμό ζωνών παρέμβασης και ανάπλασης στον αστικό ιστό και την διαμόρφωση νέων κανόνων ανάπτυξης της δημόσιας στέγης.

Συμπερασματικά, μπορεί να αναγνωρισθεί η γενικότερη τάση προσέγγισης του προσφυγικού ζητήματος υπό όρους προσωρινότητας. Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί φαίνεται να αντιλαμβάνονται τα προσφυγικά συμβάντα υπό συνθήκες κινδύνου και διαχείρισης κρίσεων και οι έκτακτες στεγαστικές ανάγκες που δημιουργούν οι προσφυγικές κρίσεις οδηγούν στην υιοθέτηση έκτακτων, βραχυπρόθεσμων, κατά παρέκκλιση των θεσπισμένων διαδικασιών, εναλλακτικών μεθόδων στεγαστικής αποκατάστασης. Κατ' αντιστοιχία, η ανάγκη διαχείρισης των μεγάλων προσφυγικών ροών προς την Ελλάδα μετά το 2015 οδήγησε στην παραγωγή έκτακτου δικαίου, που διευκόλυνε την εκμετάλλευση εκτάσεων, ακινήτων και κτισμάτων για την ίδρυση δομών υποδοχής και φιλοξενίας. Το ελληνικό κράτος επεκτάθηκε και στη θέσπιση κατά παρέκκλιση διατάξεων που δίνουν τη δυνατότητα μίσθωσης επιταγμένων ιδιωτικών ακινήτων και εγκαταστάσεων και χρήσης ακινήτων του δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού και Δημοσίου Δικαίου (Δαμανάκης, 2022β: 334). Η θέσπιση ευεργετικών και κατά παρέκκλιση διατάξεων δεν αποτελεί πρόσφατη ανακάλυψη, καθώς το ελληνικό κράτος νωρίτερα, ήδη από το 1913, παρήγαγε πλήθος διατάξεων στεγαστικής αποκατάστασης, που συγκρότησαν ένα συνεκτικό σύνολο οικιστικών, και όχι μόνο, πολιτικών (Δαμανάκης, 2022α: 84-201). Όπως θα παρουσιαστεί αναλυτικότερα σε επόμενο άρθρο, οι προσφυγικές μετακινήσεις προς τη χώρα μας σε βάθος 100 ετών αντιμετωπίζονται υπό συνθήκες κινδύνου, οι δε επιλογές στεγαστικής και οικιστικής αποκατάστασης των εισερχομένων κυριαρχούνται άλλοτε από τη δημόσια παρέμβαση και άλλοτε από τις δυνάμεις της αυτορρύθμισης.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

- Δαμανάκης, Ε. (2022α) *Προσφυγικές και μεταναστευτικές κρίσεις και ο ρόλος του χωρικού σχεδιασμού*. Διδακτορική Διατριβή. Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.
- Δαμανάκης, Ε. (2022β) «Προσφυγικές κρίσεις και χωρικός σχεδιασμός στην Ελλάδα». Στο: *Πρακτικά 6ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας & Περιφερειακής Ανάπτυξης*. "Χωρικός και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός: Προκλήσεις και Ευκαιρίες". Βόλος: Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, 328-336.

Ξένη

- Adam, F. et al. (2020) "Municipal housing strategies for refugees: insights from two case studies in Germany". In: *Geographies of asylum in Europe and the role of European localities*. s.l.: IMISCOPE Research series, 201-223.
- Asylum Information Database – AIDA (2020) *Country report: Germany: overview of the legal framework of Germany*. Available at: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/overview-legal-framework>.
- Asylum Information Database – AIDA (2020) *Country report: Germany: reception conditions, freedom of movement*. Available at: https://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/access-and-forms-reception-conditions/freedom-movement#footnote7_4t4iml2.
- Asylum Information Database – AIDA (2020) *Country report: Germany: reception conditions, housing conditions in reception facilities*. Available at: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/housing/conditions-reception-facilities>.
- Asylum Information Database – AIDA (2020) *Country report: Germany: reception conditions, housing types of accommodation*. Available at: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/housing/types-accommodation>
- Asylum Information Database – AIDA (2020) *Country report: Italy: overview of the legal framework of Italy*. Available at: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/overview-legal-framework>.
- Asylum Information Database – AIDA (2020) *Country report: Italy: reception conditions, freedom of movement*. Available at: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/access-and-forms-reception-conditions/freedom-movement>.

- Asylum Information Database – AIDA (2020) *Country report: Italy: reception conditions, short overview of the Italian reception system*. Available at:
<http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/short-overview-italian-reception-system>.
- Asylum Information Database – AIDA (2020) *Country report: Italy: reception conditions, housing conditions in reception facilities*. Available at:
<http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/housing/conditions-reception-facilities>.
- Asylum Information Database – AIDA (2020) *Country report: Italy: reception conditions, housing types of accommodation*. Available at:
<http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/housing/types-accommodation>.
- Baier, A. & Siegert, M. (2018) *The housing situation of refugees in Germany*. s.l.: BAMF Brief Analysis.
- BAMF (2016) *The stages of the German asylum procedure: an overview of the individual procedural steps and the legal basis*. Nürnberg: s.n.
- BAMF (2019) *The Anker centres: implications for asylum procedures, reception and return*. Available at: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/anker_centres_report.pdf.
- BAMF (2023) *The locations of the Federal Office*. Available at: <https://www.bamf.de/EN/Behoerde/Aufbau/Standorte/standorte-node.html>.
- Berner, E. (2000) *Informal developers, patrons, and the State: institutions and regulatory mechanisms in popular housing*. Leuven: s.n.
- Bolani, L., Gemi, E. & Skleparis, D. (2016) *Refugee crisis and asylum policies in Greece and Italy*. Available at:
https://www.academia.edu/28695243/Refugee_Crisis_and_Asylum_Policies_in_Greece_and_Italy
- Campomori, F., Perelli, D. & Freddi, G. (2016) *Protection system for asylum seekers in Italy: the weakness of integration policies*. Rotterdam, s.n.
- Caponio, T. & Borkert, M. (2010) *The local dimension of migration policymaking*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Cappiali, T. (2019) “How do local actors promote civic participation of immigrants?: approaches to integration and local dynamics”. In: T. Caponio, P. Scholten & R. Zapata-Barrero (eds.) *The Routledge handbook of the governance of migration and diversity in cities*. New York: Routledge, 116-129.
- Carrella, M. & Pace, R. (2001) “Some migration dynamics specific to Southern Europe: South-North and East-West axis”. *International Migration*, 39(4).
- Deutscher Bundestag (2015) *Drucksache 18/6860*. Available at:
<https://dserver.bundestag.de/btd/18/068/1806860.pdf>.
- ECRE / Asylum Information Database – AIDA (2019a) *Housing out of reach?: the reception of*

- refugees and asylum seekers in Europe*. Brussels: s.n.
- ECRE/AnKER (2019b) *The AnKER centres Implications for asylum procedures, reception and return*. Available at: https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/anker_centres_report.pdf.
- ESPON (2018) *COMPASS: comparative analysis of territorial governance and spatial planning systems in Europe*. s.l.: s.n.
- Fawaz, M. (2017) "Planning and the refugee crisis: informality as a framework of analysis and reflection". *Planning Theory*, 16(1).
- Fekade, W. (2000) "Deficits of formal urban land management and informal responses under rapid urban growth: an international perspective". *Habitat International*, 127-150.
- Giannetto, L., Ponzo, I. & Roman, E. (2019) *National report on the governance of the asylum reception system in Italy*. s.l.: CEASEVAL.
- Haselbacher, M. & Segarra, H. (2021) "Politics of adjustment: rural mayors and the accommodation of refugees". *Territory, Politics, Governance*.
- IOM (2016) *Migration, asylum and refugees in Germany: understanding the data*. Available at: <https://www.iom.int/news/migration-asylum-and-refugees-germany-understanding-data>.
- Italian Ministry of the Interior (2016) *Standard Operating Procedures (SOPs) applicable to Italian Hotspots*. Available at: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_english_version.pdf.
- Kasperek, B. (2016) *Routes, corridors, and spaces of exception: governing migration and Europe*. Available at: https://nearfuturesonline.org/wp-content/uploads/2016/01/Kasperek_Final_PDF.pdf.
- Keivani, R. & Werna, E. (2001) "Refocusing the housing debate in developing countries from a pluralist perspective". *Habitat International*, 191-208.
- Malheiros, J. (2002) "Ethni-cities: residential patterns in the Northern European and Mediterranean metropolises: implications for policy design". *International Journal of Population Geography*, 8(2), 107-134.
- Muzio, G. (2012) *Historical development of migration in Italy*. Available at: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/145669/historische-entwicklung-der-migration>.
- Muzio, G., (2012) *Italierns Migrationspolitik*. Available at: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/145671/migrationspolitik>.
- OECD (2018) *Working together for local integration of migrants and refugees*. Paris: OECD.
- Papadopoulou, A. (2016) *The implementation of the hotspots in Italy and Greece*. Amsterdam: s.n.
- Rivolin, J. U. (2002) *Shaping European spatial planning: how Italy's experience can contribute*. Volos: s.n.
- Scholten, P. (2019) "Two worlds apart?: multilevel governance and the gap between national and local integration policies". In: T. Caponio, P. Scholten & R. Zapata-Barrero (eds.) *The Routledge handbook of the governance of migration and diversity in cities*. New York: Routledge, 157-167.

- Statistisches Bundesamt (2016) *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2016*. [Ηλεκτρονικό].
- Tazzioli, M. (2018) "The temporal borders of asylum: temporality of migration controls in the EU border regime". *Political Geography*.
- Wari, S. (2018) "Urban planning for the integration of refugees: the importance of local factors". *Urban Planning*, 3(4).
- Zaspel-Heisters, B. & Hauray, S. (2015) *Synoptic overview of spatial planning in Germany*. Available at: https://www.academia.edu/33620420/Synoptic_Overview_of_Spatial_Planning_in_Germany.
- Zuber, C. (2019) "Explaining the immigrant integration laws of German, Italian and Spanish regions: sub-state nationalism and multilevel party politics". *Regional Studies*, 54(11), 1486-1497.

Δαμανάκης Εμμανουήλ

Προϊστάμενος Τμήματος Χωρικών Παρεμβάσεων Τοπικού Επιπέδου, Διεύθυνση Χωροταξικού Σχεδιασμού,
Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας

email: emmdaman@yahoo.com

Γουργιώτης Ανέστης

Επίκουρος Καθηγητής Χωρικού Σχεδιασμού ΤΜΧΠΠΑ, Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

email: gourgiotis@uth.gr

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Δημήτρης Καλλιώρας

Ευάγγελος Ασπρογέρακας

Νικόλαος Γαβανάς

Ανέστης Γουργιώτης

Νικόλαος Τριανταφυλλόπουλος

ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Ελένη Ανδρικοπούλου – Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Πασχάλης Αρβανιτίδης – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Παναγιώτης Αρτελάρης – Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

Σοφία Αυγερινού-Κολώνια – Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο

Αθηνά Βιτοπούλου – Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Γιώργος Βλόντζος – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Νικόλός Βογιαζίδης – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Γεωργία Γεμενετζή – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Ηλίας Γεωργαντάς – Πανεπιστήμιο Κρήτης

Αθηνά Γιαννακού – Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Σύρος Γκολφινόπουλος – Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Άσπα Γοσποδίνη – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Δημήτρης Γούσιος – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Πάυλος-Μαρίνος Δελλαδέτσιμας – Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

Αλέξης Δέφνερ – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Δέσποινα Διμέλλη – Πολυτεχνείο Κρήτης

Ασπασία Ευθυμιάδου – Ελληνικός Γεωργικός Οργανισμός «Δήμητρα»

Μιχάλης Ζουμπουλάκης – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Ελισάβετ Θωίδου – Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Γιώργος Κανδύλης – Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών

Νικόλαος-Γεώργιος Καραχάλης – Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Κώστας Καρτάλης – Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Γρηγόρης Καυκαλάς – Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Ειρήνη Κλαμπατσέα – Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο

Χάρης Κοκκώσης – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Παναγιώτης Κοσμόπουλος – Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Βύρων Κοτζαμάνης – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Χρήστος Κουσιδώνης – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Αλέξανδρος-Φαίδων Λαγόπουλος – Ακαδημία Αθηνών & Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Κώστας Λαλένης – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Λόης Λαμπριανίδης – Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λίλα Λεοντίδου – Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
Πάυλος Λουκάκης – Πάντειο Πανεπιστήμιο
Θωμάς Μαλούτας – Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Δημήτρης Μέλισσας – Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Αγγελική Μενεγάκη – Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Θεόδωρος Μεταξάς – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Κώστας Μπαγινέτας – Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδος
Νίκος Μπάτης – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Ηλίας Μπεριάτος – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Κώστας Μωραΐτης – Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Σπύρος Νιαβής – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Μαρί-Νοέλ Ντυκέν – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δημήτρης Οικονόμου – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Απόστολος Παπαγιαννάκης – Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Κωνσταντίνος Περάκης – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Γιώργος Πετράκος – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Μάγδα Πιτσιάβα-Λατινοπούλου – Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Σεραφείμ Πολύζος – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Αντώνης Ροβολής – Πάντειο Πανεπιστήμιο
Νίκος Σαμαράς – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Άρης Σαπουνάκης – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Κώστας Σερράος – Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο
Παντολέων (Παντελής) Σκάγιαννης – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Σοφία Σκορδίλη – Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Νίκος Σουλιώτης – Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
Δημήτρης Σταθάκης – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Αναστασία Τασοπούλου – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Πάρις Τσάρτας – Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Γιώργος Τσιλιμίνγκας – Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Δημήτρης Τσιώτας – Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Δημήτρης Φουτάκης – Διεθνές Πανεπιστήμιο
Γιώργος Φωτόπουλος – Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Μάριος Χαϊνταρλής – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Όλγα Χριστοπούλου – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Μανώλης Χριστοφάκης – Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Γιάννης Ψυχάρης – Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περιεχόμενα

ΤΕΥΧΟΣ
ISSUE

37

ΕΤΟΣ
YEAR

2023

Déjeant-Pons Maguelonne	6
Présentation de la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage	
Γουργιώτης Ανέστης, Γιαννακού Αθηνά, Σαλάτα Κωνσταντίνα-Δήμητρα	30
Θαλάσσιος χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα: Η προσέγγιση του πρώτου Θαλάσσιου Χωροταξικού Πλαισίου για την ευρύτερη περιοχή του Βορείου Αιγαίου (ΘΧΕ1	
Drobenko Bernard	67
L'urbanisation, au défi de la capacité limite de charge des écosystèmes	
Δαμανάκης Εμμανουήλ, Γουργιώτης Ανέστης	94
Ευρωπαϊκές επιλογές χωρικής διαχείρισης της μετανάστευσης: χρήσιμες πρακτικές από Γερμανία και Ιταλία	
Πετράκος Γιώργος	124
Καινοτόμες online υπηρεσίες υποστήριξης της επιχειρηματικότητας στην ελληνική περιφέρεια: το Ιατρείο Μικρών Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας	

ISSN: 1109-5008

e-ISSN: 2944-9847

www.aeihoros.gr