

Le politiche di integrazione dei rifugiati nel Nord Europa

Un approfondimento relativo alle politiche di integrazione promosse da Austria, Germania e Svezia, i principali paesi di insediamento dei migranti

Chiara Crepaldi, | 03 aprile 2018

Nel mese di febbraio abbiamo presentato due studi comparativi pubblicati dal Parlamento Europeo sul tema dell'integrazione dei rifugiati in sei paesi europei, lasciando ad un successivo articolo l'approfondimento di specifiche politiche di integrazione lavorativa nei tre paesi di destinazione: Germania, Austria e Svezia. I materiali e le riflessioni che seguono sono tratte dal report realizzato dall'Institute for Employment Research scaricabile [dal sito del Parlamento Europeo](#).

Secondo i dati di Eurostat, tra il 2010 e il 2016 negli Stati membri dell'UE sono state registrate circa 4,1 milioni di richieste di asilo da parte di nuovi richiedenti delle quali oltre 1,2 milioni nel solo 2016, il 60,8% delle quali sono state accolte. Nel corso 2017, dopo la chiusura della cosiddetta rotta balcanica e l'accordo sui rifugiati UE-Turchia siglato nel marzo 2016, il numero di persone in arrivo irregolarmente nell'UE ha iniziato a diminuire significativamente. Come emerge dal recente studio condotto dall'Agenzia Europea per i Diritti Umani FRA "[Migration to the EU: five persistent challenges](#)" del febbraio 2018 si tratta di un trend non omogeneo tra i paesi: mentre in paesi come Austria, Germania e Svezia le richieste sono diminuite significativamente, in paesi quali Francia, Grecia, Italia e Spagna le domande di protezione internazionale sono aumentate. La Germania rimane comunque ancora oggi il principale paese di destinazione in Europa.

La prima domanda posta nel rapporto di ricerca del Parlamento Europeo è relativa a quanti siano i rifugiati da integrare in ciascuno dei tre paesi considerati, perché evidentemente la fattibilità di azioni di inserimento è strettamente correlata alla dimensione del fenomeno.

- Per quanto riguarda la **Germania** sono circa **500.000 gli adulti da integrare nel mercato del lavoro**: rappresentano l'1% della forza lavoro, a cui vanno aggiunti coniugi e figli minori che vivono all'estero che hanno diritto al ricongiungimento familiare.
- in **Svezia** il numero di persone adulte da inserire nel mercato del lavoro è pari a **112.000**, ovvero il 2.2% della forza lavoro del paese.
- In **Austria** considerando i soli adulti si tratta in totale di circa **54.600** persone, che rappresentano l'**1.2% della forza lavoro**.

L'alto afflusso di richiedenti asilo e l'atteggiamento sempre più scettico da parte dell'opinione pubblica nei tre paesi ha provocato importanti cambiamenti nella struttura dell'asilo in tutti e tre i contesti. Oltre ai controlli alle frontiere e all'incremento dell'offerta di forme sussidiarie di protezione umanitaria, la svolta verso una politica di asilo più restrittiva si è manifesta nelle seguenti forme:

- la concessione sempre più frequente di un permesso di soggiorno temporaneo invece di uno permanente (AT, SE) o, nel caso della Germania, la riduzione della durata del permesso di soggiorno temporaneo;
- modifiche nei requisiti per il ricongiungimento familiare e sospensione (temporanea) per le persone con protezione sussidiaria (AT, SE, DE);
- introduzione di maggiori condizionalità connesse ai permessi di soggiorno permanenti, sempre più vincolati agli sforzi di integrazione individuale (AT, DE, SE);
- riduzione nell'accesso alle prestazioni sociali (AT),
- obbligatorietà della partecipazione ai programmi di integrazione (AT, DE, SE);
- imposizione di restrizioni nelle modalità di insediamento (DE, SE);
- mantenimento di restrizioni nell'accesso al mercato del lavoro (AT).

- Ampliamento dell'elenco dei paesi di origine considerati sicuri (per i quali dunque non viene più concesso l'asilo (AT, DE)).

La letteratura internazionale ha iniziato a sviluppare il tema dell'integrazione dei migranti al di là della prospettiva umanitaria e del riconoscimento di un diritto fondamentale incardinato nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. L'inserimento lavorativo dei migranti, se ben gestito, viene identificato come un investimento a lungo termine, in considerazione del fatto che, in particolare in alcuni paesi del nord Europa, i migranti e i rifugiati possono ridurre gli effetti negativi del declino dei tassi di fertilità e dell'invecchiamento della popolazione, alla base dallo spopolamento e dall'invecchiamento nelle zone rurali e periferiche. Secondo la letteratura socioeconomica[*note*]OECD (2014), *Is migration good for the economy?* OECD Migration Policy Debates No2, May 2014[/*note*] migranti e rifugiati possono stabilizzare i mercati del lavoro locali fornendo competenze diversificate in nicchie importanti dell'economia e in settori in rapida crescita o in declino non considerati dai lavoratori nativi, producendo effetti positivi sul bilancio pubblico e sulla crescita economica dei paesi e delle regioni riceventi, grazie anche agli introiti generati dalle tasse che i migranti versano nelle casse degli stati riceventi. I dati dell'OCSE mostrano che i migranti hanno rappresentato il 70% dell'aumento della forza lavoro in Europa negli ultimi dieci anni andando ad occupare spazi considerati complementari a quelli occupati dalla forza lavoro nativa.

I giovani migranti e rifugiati inoltre, sempre secondo l'OCSE, sono più istruiti di quelli più anziani e apportano nuove competenze ed esperienze che contribuiscono all'innovazione e alla crescita intelligente, attraverso lo sviluppo del capitale umano e il progresso tecnologico nei paesi di accoglienza. Il dibattito quindi si concentra su come valorizzare al massimo tali potenzialità, implementando politiche di integrazione partendo da esempi di successo sviluppati nei vari paesi europei.

L'integrazione nel mercato del lavoro è considerato lo step più importante nel promuovere un'integrazione efficace nelle società ospitanti, sebbene da sola non sia ovviamente sufficiente se non accompagnata da un adeguato accesso all'istruzione e alla formazione, alle prestazioni sociali e all'alloggio. Queste ultime politiche non sono tuttavia state descritte nel rapporto.

I tre paesi esaminati dallo studio (Austria, Germania e Svezia) hanno progressivamente rafforzato le azioni volte all'integrazione dei rifugiati nel mercato del lavoro attraverso elevati investimenti nella formazione del capitale umano, con la promozione di percorsi ad hoc di apprendistato e formazione professionale.

Lo studio tuttavia evidenzia che il livello di disponibilità dei migranti ad investire in iniziative di qualificazione professionale volta a rispondere alle necessità del mercato del lavoro locale dipende dalla percezione della probabilità di un futuro insediamento stabile nel paese ospitante: la scarsa chiarezza crea un forte disincentivo ad un investimento in competenze necessarie nel paese, spingendoli invece verso scelte professionali di più basso profilo. Un apprendistato commerciale di 2-3 anni ad esempio - il percorso di qualificazione standard in Austria e Germania - è comunque costoso per i giovani rifugiati perché la retribuzione durante il periodo di formazione è di molto inferiore a quella di un lavoro non qualificato equivalente. Inoltre l'ottenimento di una certificazione specifica non è considerata interessante se non è spendibile in altri paesi. Per questa ragione anche i rifugiati più giovani sono riluttanti a intraprendere una formazione all'interno del sistema di apprendistato, a meno che non vedano il loro futuro in Austria o in Germania. Un percorso efficace in tale direzione sembra essere quello introdotto in Germania nell'agosto 2016 capace di garantire il diritto alla permanenza di cinque anni, la cosiddetta "regola 3 + 2": se una persona 'tollerata' di età inferiore ai 25 anni inizia una formazione professionale, manterrà il suo status per l'intero periodo di formazione (tre anni) a cui si aggiunge il diritto di risiedere in Germania per altri due anni se trova un lavoro connesso alla nuova qualifica.

Germania ed Austria hanno introdotto modalità di accesso volte a valorizzare le competenze di cui il paese ospitante ha necessità prevedendo l'accelerazione dell'iter per l'esame delle domande di asilo per alcune categorie di persone, in particolare di quelle che hanno maggiori probabilità di trovare un lavoro, con percorsi prioritari o di fast-tracking. Germania e Svezia hanno anche deciso di limitare le procedure burocratiche per l'ingresso nel mercato del lavoro di tali categorie al fine di favorire la più rapida integrazione possibile. L'Austria, con un clima politico senz'altro meno favorevole, ha invece fatto una scelta differente, limitando l'accesso all'occupazione ai soli lavori stagionali nel turismo o nell'agricoltura, e solo se nessun

austriaco nativo o di un paese UE registrato presso le agenzie per l'impiego sia disposto ad accettare la posizione. Dopo i tre mesi del lavoro stagionale i richiedenti asilo al di sotto dei 24 anni, tuttavia, possono iniziare una formazione in apprendistato in occupazioni nelle quali vi sia carenza di manodopera.

In Svezia l'accesso al mercato del lavoro è invece molto semplificato ed è legalmente possibile subito dopo aver presentato una domanda di asilo.

In tutti e tre i paesi il percorso è condizionato, obbligatoriamente, alla partecipazione a percorsi di integrazione: in Germania è obbligatorio frequentare un corso di 600 ore di tedesco e un corso di 100 ore di 'educazione civica'. Il rilascio del permesso di soggiorno permanente è inoltre condizionato dal dimostrare di aver fatto un 'sforzo individuale di integrazione' definito dall'aver raggiunto il livello A2 in tedesco e di essere in grado di mantenersi. I rifugiati possono ottenere la residenza permanente già dopo tre anni (anziché cinque) se raggiungono il livello C1 in tedesco.

In Austria ad inizio 2017 è stato introdotto un "anno di integrazione obbligatoria" per i rifugiati che abbiano ottenuto il riconoscimento: comprende la partecipazione a corsi di lingua, una dichiarazione di consenso ai valori cardine del paese, e la partecipazione ad un corso di 'valori ed orientamento'.

Anche in Svezia da gennaio 2018 è stato introdotto il percorso obbligatorio di integrazione di due anni con la valutazione dello sforzo compiuto dai rifugiati per integrarsi nella società e nel mercato del lavoro e con l'armonizzazione del percorso rivolto ai rifugiati con le misure previste per altri gruppi di disoccupati. Il governo ha anche introdotto un cosiddetto "dovere educativo" per gli adulti appena arrivati con un'istruzione molto bassa e non ritenuti pronti per il lavoro. In caso di rifiuto o abbandono di una misura educativa le persone sono passibili di sanzioni sotto forma di tagli ai sussidi.

Le risorse messe a disposizione di tali programmi sono ingenti: nel 2015 la Svezia ha speso l'1,35% del PIL per progetti connessi all'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati, mentre la Germania lo 0,5% e l'Austria lo 0,37% del PIL). La spesa è ulteriormente aumentata nel 2016 e nel 2017 (OCSE 2017[[note](#)]OECD (2017a): Who bears the cost of integrating refugees? In: [Migration Policy Debates \(13\)](#).[[note](#)]).

Alcune esperienze innovative introdotte possono essere di interesse anche per il contesto italiano. Per informare e supportare meglio i nuovi arrivati in Germania e Svezia sono stati sviluppati strumenti online: in Germania le "App di benvenuto" e "Ankommen" ("Arrivando"), forniscono informazioni sulla vita in Germania e sulle procedure di asilo e ricerca di lavoro, oltre a fornire un corso interattivo di lingua di base. Inoltre un portale di informazioni multilingue offre la possibilità valutare autonomamente le proprie qualifiche professionali. In Svezia sul web è possibile accedere a corsi di lingua e ad una prima valutazione delle competenze. I servizi prevedono un video multilingue che descrive il mercato del lavoro svedese, informazioni su come scrivere un CV o come prepararsi per un colloquio di lavoro. Nel prossimo futuro verrà lanciato uno strumento specificamente dedicato ai datori di lavoro che potranno creare un account e cercare persone con le competenze o le qualifiche richieste. Lo strumento è già oggi ampiamente utilizzato: da quando è stato lanciato in 5 mesi sono stati registrati 15.500 account.

Nelle osservazioni conclusive il rapporto del Parlamento Europeo mette in evidenza che una seria politica di integrazione non possa che basarsi su un approccio trasversale capace di mettere a sistema politiche ed aree tematiche diverse come anche i diversi livelli di governo, nell'ambito di una azione coordinata, ma ad oggi in tutti e tre i paesi le carenze in tal senso sono evidenti, sebbene parecchi sforzi in questa direzione siano stati compiuti. Tutti e tre i paesi si sono spostati da risposte di tipo emergenziale alla "crisi dei rifugiati" a strategie di integrazione a più lungo termine. Sono stati compiuti progressi nella comprensione di ciò che potrebbe funzionare e di ciò che non funziona nell'integrazione dei rifugiati, sebbene sia ancora scarsa una solida evidenza empirica.

Lo studio infine sottolinea che i risultati ad oggi facciano presagire che l'integrazione dei rifugiati richiederà tempo e non risolverà i problemi demografici delle società che invecchiano né la mancanza di lavoratori qualificati nel prossimo futuro. Le politiche di integrazione da sviluppare non dovrebbero pertanto andare nella direzione della promozione di un investimento volto a ripagarsi attraverso rendimenti fiscali immediati. Gli elevati costi di integrazione non possono che essere posti a confronto che con i probabili costi ancora più elevati della non integrazione.