

Martha Elisabeth Anna Matscher

Verso il piano nazionale d'integrazione

ABSTRACT:

Per una piena ed efficiente integrazione ed inclusione sociale dei rifugiati, la Commissione Europea è intervenuta, utilizzando come strategia d'intervento l'*Action Plan on the Integration of Third Country Nationals*. Il Piano d'Azione prevede misure di sostegno strutturale e finanziario comuni per aiutare gli Stati Membri a sviluppare e rafforzare le politiche d'integrazione e allo stesso tempo delinea obiettivi e finalità orientate ad un'accoglienza che promuove l'incontro.

To develop an efficient integration and a deep social inclusion of refugees, the EU Commission has adopted an intervention strategy, called the Action Plan on the Integration of Third Country Nationals. The Action Plan provides for common structural and financial support measures to help Member States to develop and to strengthen integration policies, and at the same time identifies aims and purposes to join and promote a policy based on an open minded approach of welcoming.

Introduzione

L'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale sta assumendo crescente importanza soprattutto nel clima politico attuale, non solo nazionale, ma anche europeo. La Commissione Europea, nel tentativo di completare la riforma del sistema europeo comune di asilo, non perde occasione per sottolineare la necessità da parte degli Stati Membri di promuovere l'integrazione dei migranti ed in particolare dei beneficiari di protezione internazionale nelle società di accoglienza. Invero, le istituzioni europee hanno già fornito diversi strumenti d'indirizzo agli Stati Membri per elaborare misure nazionali adeguate ed efficienti per una piena integrazione dei rifugiati sia a livello sociale che occupazionale. Da ultimo, la Commissione Europea è intervenuta adottando l'*Action Plan on the Integration of Third Country Nationals* (7

giugno 2016; Piano d'Azione Europeo per l'Integrazione di Cittadini di Paesi Terzi, COM 2016, 377 *final*, p. 3, Bruxelles). Con questo Piano si suggeriscono diverse strategie di intervento per l'elaborazione e l'implementazione di nuove misure atte a promuovere i processi di inclusione sociale e d'integrazione, e si fa un chiaro riferimento alla specificità che caratterizza i processi d'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

La Commissione Europea fa un chiaro riferimento alla specificità che caratterizza i processi di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, i quali si trovano frequentemente ad affrontare condizioni di estrema vulnerabilità in conseguenza di traumi subiti, subiscono la mancanza di documentazione, devono affrontare il mancato riconoscimento delle qualifiche e l'inattività nel periodo precedente o durante la procedura di richiesta protezione internazionale.

1. *Il Piano d'Azione*

Il Piano d'Azione prevede misure di sostegno strutturale e finanziario comuni proprio per aiutare gli Stati Membri a sviluppare e rafforzare le politiche d'integrazione, politiche che restano comunque di competenza dei singoli Stati, partendo dal presupposto che l'integrazione sia necessaria per il benessere, la prosperità e la coesione sociale delle società europee. Le misure proposte riguardano l'istruzione, l'occupazione e la formazione professionale, l'accesso a servizi base come l'alloggio e i servizi sanitari, ma anche la partecipazione e l'inclusione sociale. Un'ulteriore proposta riguarda un approccio più strategico nell'utilizzo di fondi UE a sostegno di queste tematiche.

Il piano pone, poi, l'accento sull'importanza di fornire sin da subito ai migranti, e quindi ai richiedenti protezione internazionale e rifugiati, chiare informazioni sui loro diritti e doveri, eventualmente anche tramite l'utilizzo di nuove tecnologie. La formazione linguistica viene considerata un elemento chiave per i percorsi di integrazione. Viene poi dato un peso specifico al riconoscimento delle qualifiche e delle competenze precedentemente acquisite. I rifugiati, infatti, sono spesso costretti a fuggire dal proprio paese di origine con un ridotto preavviso, dovendo lasciare dietro buona parte degli averi e dei documenti personali. Siamo in presenza di imperativi a carattere non economico che costringono i richiedenti a fuggire dal paese di provenienza; pertanto

sarà per questi ultimi più difficile ricostruirsi una vita in paesi nei quali non hanno legami culturali, linguistici od economici. Si capisce come sia necessario, di conseguenza, tenere conto di siffatti elementi nell'elaborazione di misure d'integrazione. Il Piano specifica, altresì, l'importanza di favorire la partecipazione alle strutture democratiche del Paese, e quindi, l'investimento in progetti che contrastino pregiudizi e stereotipi, come campagne di sensibilizzazione e misure legislative di anti-discriminazione che combattano razzismo e xenofobia.

Infine, il piano d'azione europeo evidenzia i benefici economici dell'integrazione e sottolinea i costi di una mancata integrazione, che risulterebbero essere maggiori rispetto ai costi di investimento su adeguate politiche di integrazione. Infatti una migliore integrazione dei migranti avrebbe un impatto economico positivo a lungo termine, in particolare fornendo agli Stati Membri nuove risorse utili a fronteggiare i cambiamenti demografici al momento in atto in Europa. È stato detto che entro il 2050 la popolazione europea di età superiore ai 65 anni aumenterà all'incirca del 50%. In quest'ottica, un'adeguata integrazione significherebbe un importante contributo economico verso il sistema pensionistico di molti Paesi Membri. Una recente analisi rileva, poi, che una riduzione dei flussi migratori porterebbe ad un innalzamento dei costi dei sistemi previdenziali europei!

Per ciò che concerne l'integrazione, il testo normativo italiano più rilevante è il Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Decreto qualifiche), successivamente modificato dal Decreto legislativo n. 18 del 21 febbraio 2014, di attuazione della direttiva 2011/95/UE, (direttiva qualifiche) recante Norme sull'attribuzione, a cittadini non UE o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 55 del 7 marzo 2014, ed in vigore dal 22 marzo successivo. Con tale norma viene compiuto un importante passaggio verso l'adeguamento del sistema di asilo italiano ai parametri dell'Unione Europea.

Il testo normativo, in analogia al *Action Plan* Europeo, attribuisce priorità, in termini di policy, all'inserimento socio-lavorativo, anche promuovendo specifici programmi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione nonché al contrasto delle discriminazioni, all'accesso alla formazione professionale e conseguente

inserimento lavorativo, che, unitamente alla partecipazione attiva e all'inclusione sociale, risultano essere essenziali ai fini di contrastare i bassi livelli occupazionali e il rischio crescente di impoverimento ed esclusione sociale.

Attraverso il Decreto Legislativo viene introdotto, per la prima volta, uno strumento di programmazione delle attività e delle misure a favore dell'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale: la lettera u) dell'art.1, comma 1, del D.Lgs. n. 18/2014, modificando l'articolo 29 del D.Lgs. n. 251/2007, prevede che nell'attuazione delle misure e dei servizi destinati all'accoglienza dei beneficiari di protezione internazionale, si tenga conto anche delle esigenze di integrazione degli stessi e che sia adottato un Piano nazionale degli interventi e delle misure volte a favorire l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

L'adozione del Piano è demandata al Tavolo di Coordinamento Nazionale già istituito presso il Ministero dell'interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Il Tavolo dovrà predisporre, ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo ai temi e le priorità sopra accennate. Il Piano dovrà indicare una stima dei destinatari delle misure di integrazione nonché le linee e le nuove aree d'intervento esistenti ed in programmazione tramite i nuovi fondi europei (FAMI 2016-2020).

Il Piano mira di creare una nuova base per la politica di integrazione.

È la prima volta che in Italia s'instaura un dialogo su ampia scala concernente la materia dell'integrazione.

Il Piano Nazionale Integrazione è stato elaborato da un Gruppo Tecnico, coordinato dalla Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo, composto dai rappresentanti di tutte le Amministrazioni a diverso titolo competenti in materia d'integrazione; hanno contribuito alla redazione del piano, oltre a questo Dipartimento, anche il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, l'ANCI, la Conferenza Stato-Regioni, l'Ufficio Nazionale contro le Discriminazioni (UNAR), il Tavolo Asilo, l'UNHCR e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

Il Piano Nazionale Integrazione per Titolari di Protezione Internazionale verrà a breve definito e successivamente sarà sottoposto alla

approvazione del Tavolo di Coordinamento Nazionale. Il Documento testimonia non solo il superamento dell'emergenza in tema d'immigrazione, ma determina anche un salto di qualità nella previsione degli strumenti e servizi di sistema nel processo d'inclusione sociale dei migranti regolarmente soggiornanti, in particolare rifugiati e titolari di protezione internazionale.

Nell'intento di avere un'ampia visione delle criticità e delle buone pratiche dal territorio si è condiviso un questionario con tutte le Prefetture e le Regioni. Infine, è stato ritenuto importante garantire il coinvolgimento dei titolari di protezione internazionale, mettendoli nella condizione di partecipare all'identificazione di opportunità e criticità. A questo scopo, l'UNHCR ha organizzato quattro *focus group* distribuiti sul territorio nazionale di cui il Documento ha tenuto conto.

Il Piano è indirizzato ai titolari di protezione, sia internazionale che sussidiaria, ma si auspica che dei processi d'integrazione messi in atto possano beneficiare tutti i cittadini stranieri ad altro titolo residenti in Italia.

Nel documento vengono analizzate buone pratiche ma anche le criticità del sistema di prima e seconda accoglienza che ancora indeboliscono il processo d'integrazione, illustrando poi misure e strumenti specifici che supportino l'integrazione dei titolari di protezione internazionale in vari contesti: la formazione linguistica, l'inserimento socio-lavorativo, l'accesso all'assistenza sanitaria, l'alloggio e la residenza, l'istruzione e il riconoscimento dei titoli pregressi, il ricongiungimento familiare ed il dialogo interreligioso, proponendo una serie di priorità per il futuro.

Sono poi riportate le esperienze di discriminazione più comunemente vissute dagli immigrati in Italia e proposte misure di contrasto e prevenzione basate sulla formazione degli operatori della pubblica amministrazione (nei servizi socio-sanitari, funzionari, anagrafe e forze di polizia), la comunicazione e la mediazione. Il Piano infine illustra le linee e le nuove aree d'intervento esistenti ed in programmazione tramite i nuovi fondi europei (FAMI 2016-2020).

Il Piano è rivolto a tutti gli attori impegnati nel settore dell'immigrazione e integrazione in Italia e vuole essere un documento di riferimento che identifica nuove linee d'intervento. Il documento ha come primo obiettivo quello di coordinare tutte le iniziative già esistenti, ma vuole anche essere una spinta verso l'attuazione di politiche e programmi di più largo respiro. Il Piano nasce, infatti, per dotare l'intero sistema di specifiche linee d'indirizzo per l'integrazione e fare in modo

che si condividano le aspettative e gli obiettivi con tutti gli *stakeholder*, dal livello centrale, agli enti locali, fino al terzo settore. Il documento mira a creare condivisione ed impegno da parte di tutte le amministrazioni, identificando chiare priorità di azione per il biennio 2017-2018.

L'obiettivo principale del Piano, che unisce le priorità programmatiche definite nel documento, è permettere ai titolari di protezione internazionale soggiornanti nel nostro paese di uscire dall'assistenza per arrivare a una vera autonomia personale. Essendo questo il primo Piano Integrazione, si è voluto fare una scelta strategica nel concentrarsi sul miglioramento del sistema di accoglienza e post-accoglienza attuale, concentrandosi sulle criticità immediate e cercando di migliorare la *governance* generale del 'sistema integrazione'.

Per raggiungere tale obiettivo, il Piano Nazionale Integrazione per Titolari di Protezione Internazionale si sviluppa sulla base dei seguenti principi guida:

- Il percorso d'integrazione inizia sin dalla prima accoglienza.
- L'integrazione è un processo complesso che parte dal raggiungimento dell'autonomia personale e richiede la sensibilizzazione e l'informazione della popolazione che accoglie.
- Il sistema d'integrazione deve essere basato sui territori e nelle realtà locali e integrato nel welfare esistente.
- Specifica attenzione va dedicata alle persone con maggiore vulnerabilità, come le donne rifugiate e vittime di tratta ed i minori stranieri non accompagnati.