

La politica europea sulla migrazione¹

Ufficio per i rapporti con l'Unione europea della
Provincia Autonoma di Trento

Relazione finale di tirocinio di
Martina Dei Cas²

1 Il contenuto di questa relazione non riflette la posizione ufficiale della Provincia autonoma di Trento. Le informazioni e le opinioni espresse in questa relazione sono esclusivamente di responsabilità dell'autore.

2 Tirocinante presso l'Ufficio per i rapporti con l'Unione europea di Bruxelles della Provincia Autonoma di Trento. Laureata in Giurisprudenza ad indirizzo europeo e transnazionale presso l'Università degli Studi di Trento.

*La migrazione non è un problema da contrastare,
ma una risorsa da gestire.*

Jean-Claude Juncker, Presidente della Commissione Europea
(Discorso sullo Stato dell'Unione. Strasburgo, 9 settembre 2015)

INDICE

1. Introduzione: la politica europea in materia di immigrazione e circolazione delle persone.....	4
1.1. I trattati di Schengen e di Dublino.....	5
1.2. L'Agenda Europea sulla Migrazione.....	8
1.3. L'Action Plan per l'integrazione del 7 giugno 2016.....	11
1.4. Il Migration Compact.....	13
2. Programmi e linee di finanziamento UE in materia di migrazione e integrazione.....	14
2.1. Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI).....	15
2.2. Fondo Sicurezza Interna (FSI).....	16
2.3. Fondo Sociale Europeo (FSE).....	17
2.4. Fondo europeo di aiuti agli indigenti (FEAD).....	18
2.5. Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).....	18
2.6. Programma "Europa per i cittadini"	19
2.7. Programma "Diritti, uguaglianza, cittadinanza"	19
2.8. Programma Erasmus Plus.....	20
2.9. Programma Europa Creativa.....	21
2.10. Horizon 2020	22
2.11. Lo Strumento europeo di vicinato (ENI).....	22
2.12. Il Trust fund per l'Africa.....	23
3. Buone pratiche in materia di accoglienza e integrazione.....	24
3.1. Assistenza sanitaria	24
3.2. Alloggi e accesso all'edilizia sociale.....	25
3.3. Formazione e inclusione sociale.....	26

1. Introduzione: la politica europea in materia di immigrazione e circolazione delle persone

All'indomani della seconda guerra mondiale, i sei Paesi fondatori della Comunità economica europea³, che nel 1992 sarebbe diventata Unione Europea, stabilirono tra i loro obiettivi principali quello di creare un mercato comune dove merci, persone, servizi e capitali potessero circolare liberamente (art. 2, Trattato di Roma, 1957).

Nel 1985, nella cittadina di Schengen, in Lussemburgo, venne firmato l'omonimo Accordo, attraverso il quale i Paesi aderenti⁴ si impegnavano a rimuovere i controlli alle frontiere interne. Il primo caso di sospensione temporanea dell'Accordo si ebbe nel 2000 in Francia, in occasione del Consiglio europeo tenutosi a Nizza tra il 7 e il 9 dicembre dello stesso anno. Dal 2000 alla seconda metà del 2015 si sono registrati altri tredici casi di sospensione temporanea dell'accordo, dovuti alla necessità degli Stati di rafforzare la sicurezza e garantire l'ordine pubblico al proprio interno in occasione di eventi potenzialmente a rischio, come campionati di calcio, G8 o vertici internazionali. Negli ultimi anni, la crescente instabilità dell'area mediterranea e le crisi umanitarie libica e siriana hanno comportato l'intensificazione dei flussi migratori marittimi e l'attivazione di nuovi corridoi terrestri attraverso i Balcani.

Tra il 2014 e il 2015 più di un milione di profughi hanno presentato domanda di asilo in un Paese dell'Unione Europea. Gli elevati flussi migratori, unitamente al timore di atti terroristici e di radicalizzazione dei residenti nel territorio dell'UE, hanno comportato un irrigidimento delle frontiere: tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016 sei Stati membri hanno deciso di sospendere in maniera temporanea (Danimarca, Germania, Norvegia, Ungheria e Svezia) o fino a nuovo ordine (Austria) l'Accordo Schengen, reintroducendo i controlli alle frontiere. Tale scelta, oltre ad essere deleteria per l'economia⁵, rischia di mettere in crisi l'Unione europea intesa come insieme di popoli uniti nella diversità, insediati in uno «spazio fondato sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze»⁶. Come sottolineato da Frontex, l'Agenzia istituita nel 2004 per gestire la cooperazione tra Stati membri ai confini esterni dell'Unione, la sfida che l'Europa dovrà affrontare nei mesi e negli anni a venire sarà quella di

³Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi.

⁴I Paesi che hanno dato vita all'accordo sono Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Francia e Germania. L'Accordo di adesione dell'Italia risale al 1990.

⁵Secondo lo studio *Abbandono dell'Accordo Schengen* della Fondazione tedesca Bertelsmann, la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne costerebbe all'Europa da qui al 2025 tra i 470 miliardi e l'1,4 trilioni di euro. Gli Stati costretti a subire le perdite maggiori sarebbero l'Austria e il Regno Unito, mentre il prezzo dei beni importati aumenterebbe del 3% in tutti i Paesi membri (dati forniti durante la conferenza *Reintroduzione dei controlli interni di confine: spese immense senza ricompense?*, Rappresentanza permanente austriaca presso l'UE, Bruxelles, 19 aprile 2016). Nella Comunicazione *Back to Schengen – A Roadmap* del 4 marzo 2016, la Commissione europea rileva inoltre che la reintroduzione dei controlli alle frontiere comporterebbe la perdita di almeno 13 milioni di pernottamenti con finalità turistiche, con un impatto negativo di 1,2 miliardi di euro sul settore turistico. I costi amministrativi dovuti alla necessità di incrementare la presenza di pubbliche autorità al confine aumenterebbero infine tra lo 0,6 e i 5,8 miliardi di euro.

⁶ Art. 2, TUE.

«rendere i confini abbastanza rigidi da permettere alle autorità di frontiera di individuare le persone che abusano del sistema, ma anche abbastanza fluidi da essere oltrepassati il più velocemente possibile dai soggetti legalmente legittimati»⁷. Nel tentativo di dare una risposta efficiente a questa situazione emergenziale, l'Unione europea ha adottato una serie di misure che vedremo più nel dettaglio nel proseguo della trattazione. Tra esse figurano: la redazione di un'**Agenda europea sulla migrazione, l'istituzione del Trust fund per l'Africa, l'implementazione delle operazioni Poseidone e Tritone**, che per il 2016 avranno un budget di 176 milioni di euro, la **riallocazione dei rifugiati in Paesi terzi** rispetto a Italia e Grecia e il **sostegno finanziario per gli Stati che accolgano i profughi siriani** e creino centri di accoglienza sul proprio territorio.

La **crisi siriana**, definita dalle Nazioni Unite «la più grande crisi umanitaria dopo la seconda guerra mondiale» ha generato 4,6 milioni di rifugiati, rendendo i siriani il popolo con il più alto tasso al mondo di rifugiati espatriati a causa di un conflitto in una sola generazione. I Paesi vicini sono prossimi alla saturazione: il Libano, con i suoi 1,1 milioni di profughi, è lo Stato con la più alta percentuale di rifugiati pro-capite, mentre la Turchia ospita attualmente più di 2,5 milioni di siriani, oltre la metà dei quali sono bambini, esclusi da qualsiasi circuito scolastico e di prima assistenza. In Siria, invece, 13,5 milioni di persone necessitano di aiuti primari e protezione: 6,5 milioni sono sfollati, 4,6 milioni vivono in aree difficili da raggiungere e più di 480.000 in condizioni di assedio. La maggior parte delle vittime del conflitto sono civili. Stupri, sparizioni forzate, trasferimenti forzati della popolazione, reclutamento di bambini soldato, esecuzioni sommarie e uso dei civili come scudi umani sono diventate pratiche quotidiane. Dall'**inizio dell'emergenza l'Unione europea ha mobilitato 5 miliardi di euro in favore della popolazione siriana** e delle comunità ospitanti in Libano, Giordania, Iraq, Turchia⁸ ed Egitto. Durante la conferenza di Londra del 4 febbraio 2016 sono stati stanziati altri tre miliardi per fornire ai migranti, in particolare alle categorie particolarmente vulnerabili come donne e bambini, assistenza salvavita, cibo, acqua potabile, cure mediche, vaccinazioni, ripari d'emergenza e protezione⁹.

1.1. I Trattati di Schengen e di Dublino

L'**Accordo Schengen**, firmato nel 1985 da Lussemburgo, Francia, Germania ovest, Paesi Bassi e Belgio permette oggi ad oltre **mezzo miliardo di persone di muoversi liberamente**, senza subire controlli sistematici alla frontiera, nell'omonima area, composta dal territorio di 22 Paesi UE¹⁰ e di 4 Paesi associati (Liechtenstein, Svizzera, Norvegia e Islanda). L'Accordo prevede che l'accesso di nuovi Stati all'area sia subordinato a una valutazione positiva dei Paesi già membri, basata sulla

⁷Frontex at a glance, Varsavia, 2015.

⁸ V. Decisione della Commissione istitutiva della *Facility for Turkey* n. 2015/9500: http://ec.europa.eu/news/2015/docs/c-2015-9500-final-complet_en.pdf.

⁹ Dati tratti dalla *factsheet* della Commissione europea sulla crisi siriana del maggio 2016. Per il rapporto completo v.: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf.

¹⁰ Ad eccezione di Irlanda e Regno Unito. Bulgaria, Cipro, Croazia e Romania sono attualmente in attesa di entrare nell'area Schengen.

qualità dei controlli di frontiera e del sistema dei visti, del rispetto per i diritti umani, della presenza di forme di protezione dei dati personali e di collaborazione giudiziale e di polizia con altri Stati.

Il **Codice frontiere Schengen**¹¹ stabilisce che non possano essere istituiti posti di blocco alle frontiere interne al fine di imporre dazi o tasse di passaggio o sistematici controlli dei passaporti. Queste verifiche andranno invece fatte alle frontiere esterne per accertarsi che i nuovi entranti:

- possiedano documenti e visti in ordine,
- abbiano con sé una quantità di denaro sufficiente a mantenersi durante il periodo di permanenza,
- non siano schedati nel Sistema di Informazione Schengen,
- non siano considerati una minaccia per la sicurezza interna o internazionale, per la salute pubblica o per il mantenimento delle relazioni diplomatiche degli Stati UE con Paesi terzi.

In caso di grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna, il Codice **prevede inoltre la possibilità di reintrodurre i controlli all'interno dell'area Schengen** per un periodo **non superiore ai 30 giorni** o per la **durata prevedibile della minaccia grave**. Tale opzione è subordinata al principio di proporzionalità e alla previa comunicazione alla Commissione, al Consiglio, al Parlamento europeo e agli altri Paesi Schengen, in vista di possibili consultazioni.

L'aver dato vita a uno spazio senza confini, dove le persone possono circolare liberamente, comporta per i Paesi membri la necessità di armonizzare la propria normativa in materia di asilo e migrazione di cittadini provenienti da Stati terzi. Un primo passo è stato fatto nel 1990, all'atto della firma della **Convenzione di Dublino** in materia di diritto di asilo. Successivamente riformata attraverso i Regolamenti Dublino II (Reg. 2003/43/CE)¹² e Dublino III (Reg. 2013/104/CE)¹³, la Convenzione è stata ratificata da tutti i Paesi UE ad eccezione della Danimarca. Accordi di cooperazione sono stati firmati anche con Islanda, Liechtenstein, Svizzera e Norvegia.

I regolamenti di Dublino stabiliscono i **cinque criteri per determinare lo Stato membro responsabile della presa in carico della richiesta di asilo** proveniente da un apolide o da un cittadino di un Paese terzo. La presa in carico avviene rispettivamente nello Stato dove:

1. già risiedono legalmente gli altri familiari del richiedente asilo (principio dell'unità familiare)

11 Regolamento CE 562/2006. Il testo completo è consultabile al seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l14514&from=IT>. Il Codice è stato successivamente emendato con il Regolamento 1051/2013. Gli artt. 23, ss. disciplinano le modalità con cui possono essere ripristinati i controlli alle frontiere interne dei Paesi Schengen: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1051&from=IT>.

12 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33153&from=IT>.

13 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF>.

2. il richiedente ha ricevuto un permesso di residenza o un visto valido
3. il richiedente è entrato illegalmente
4. il richiedente è entrato legalmente
5. si trova l'area aeroportuale di transito dove il richiedente è stato identificato.

Attualmente la maggior parte delle domande di asilo viene presentata a seguito dell'arrivo illegale in pochi Stati membri, principalmente appartenenti all'aerea mediterranea, secondo il criterio di cui al punto 3). Per evitare una simile compressione, la Commissione europea ha proposto di **reformare il Regolamento di Dublino, stabilendo un sistema proporzionale di riallocazione dei richiedenti in tutti i Paesi membri**¹⁴, secondo un meccanismo correttivo (*fairness mechanism*) basato su:

- un sistema centrale automatizzato di monitoraggio del numero di richieste di asilo presentate in ogni Stato membro e dei richiedenti effettivamente residenti sul territorio,
- un'interfaccia nazionale,
- una struttura per la comunicazione tra il sistema centrale e l'interfaccia nazionale.

La ricollocazione avverrà poi secondo i seguenti criteri obiettivi:

1. la popolazione complessiva dello Stato membro (che riflette la capacità di assorbire un determinato numero di rifugiati);
2. il PIL totale dello Stato membro;
3. la media delle domande di asilo presentate spontaneamente e il numero di rifugiati reinsediati per milione di abitanti nel periodo 2010-2014;
4. il tasso di disoccupazione.

Qualora **uno Stato rifiuti la riallocazione**, dovrà **pagare un contributo di solidarietà pari a 250.000 euro per persona in favore degli Stati che accoglieranno il richiedente riallocato** da essi respinto¹⁵.

14 La proposta completa della Commissione (Comunicazione n. 2016/197) è consultabile al seguente link: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf.

15 Secondo tali criteri, il Paese che dovrebbe ricevere più richiedenti asilo è la Germania, con una quota pari al 18,42% del totale. Subito dopo verrebbero la Francia con il 14,17% e l'Italia con l'11,84%. Il numero di migranti ricollocati secondo le stime della Commissione si attesta intorno ai 6.000 al mese. Purtroppo da settembre 2015 a giugno 2016 i migranti effettivamente ricollocati sono solo 2.200 (1.500 dalla Grecia e i restanti dall'Italia).

1.2. L'Agenda europea sulla migrazione

Il 18 aprile 2015 un barcone carico di migranti battente bandiera eritrea è naufragato nel Canale di Sicilia, provocando 58 vittime accertate e tra i 700 e i 900 dispersi. A fronte di tale tragedia, Consiglio e Parlamento europeo si sono mobilitati con riunioni straordinarie e la Commissione europea ha elaborato la cosiddetta **Agenda Europea sulla migrazione**¹⁶, un documento riassuntivo delle azioni emergenziali e delle politiche di lungo periodo adottate dall'Unione europea per delineare un approccio coerente e globale che permetta di cogliere i vantaggi e vincere le sfide che i flussi migratori recano in sé, garantendo un rifugio sicuro alle vittime di guerre e persecuzioni e una destinazione attraente per il talento e l'intraprendenza di lavoratori, studenti e ricercatori.

Gli interventi immediati indicati come prioritari consistono:

1. nella triplicazione della dotazione delle operazioni congiunte **Triton e Poseidon** di Frontex, al fine di ridurre il numero di naufragi nel Mediterraneo;
2. nella realizzazione di nuove operazioni nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune per **identificare, catturare e distruggere sistematicamente le imbarcazioni usate dai trafficanti**¹⁷;
3. nella **collaborazione** tra Commissione, Servizio europeo per l'azione esterna e Paesi terzi per affrontare a monte la questione della migrazione, attraverso la previsione di nuovi programmi di sviluppo e protezione regionale (*Trustfund per l'Africa*);
4. nell'istituzione in **Niger** di un **centro pilota multifunzionale** gestito in collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM), l'UNHCR e le autorità nazionali, che offrirà informazioni, protezione locale e opportunità di reinsediamento alle persone in Stato di necessità;
5. nella mobilitazione di strumenti e **fondi europei** per aiutare gli Stati membri in prima linea nell'accoglienza dei migranti.

Pur puntando i riflettori sui bisogni immediati, la crisi migratoria ha portato in luce anche i **limiti strutturali della politica migratoria europea**, di cui la Commissione auspica la riorganizzazione secondo quattro linee direttrici fondamentali:

1. **RIDUZIONE DEGLI INCENTIVI ALLA MIGRAZIONE IRREGOLARE.** In tale ottica si collocano i 96,8 miliardi di euro stanziati dall'UE per gli aiuti alla cooperazione esterna per il periodo 2014-2020, il miglioramento del quadro giuridico per **combattere il traffico di**

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni n. 240 del 13 maggio 2015: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf.

¹⁷ Operazione Sophia, lanciata nel giugno 2015.

migranti¹⁸ e l'intensificazione delle **sanzioni a carico dei datori di lavoro** che impieghino cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, al fine di evitare lo sfruttamento dei migranti sul mercato del lavoro¹⁹. L'Unione europea è pronta inoltre a firmare **nuovi accordi di riammissione** che agevolino il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi senza permesso di soggiorno. Allo stato attuale infatti solo il 39,2% delle decisioni di rimpatrio prese nei tribunali europei viene poi effettivamente eseguito. Gli accordi di riammissione prevedono che ogni parte contraente riammetta nel proprio territorio, senza alcuna formalità, i propri cittadini che soggiornano senza autorizzazione nell'altro Paese o che ne hanno attraversato illegalmente i confini. Un tale obbligo è previsto nell'ambito degli Accordi di Cotonou con i Paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico), mentre nuovi progetti pilota sono attualmente operativi in Pakistan e Bangladesh. Gli Stati membri dell'UE dovranno inoltre dare applicazione alla direttiva rimpatri²⁰.

2. **MESSA IN SICUREZZA DELLE FRONTIERE ESTERNE E SALVATAGGIO DI VITE IN MARE.** Ciò comporta fare delle operazioni Tritone un modello di azione futuro da applicare a tutte le frontiere esterne terrestri e marittime e promuovere lo sviluppo delle "frontiere intelligenti", ovvero di modalità di gestione dei valichi di confine che fluidifichino l'attraversamento dei viaggiatori regolari, contrastando al contempo l'immigrazione irregolare. La Commissione ritiene infine necessario rafforzare la capacità dei Paesi terzi, in particolare quelli appartenenti all'area del vicinato, di gestire le proprie frontiere.

3. **ONORARE IL DOVERE MORALE DI PROTEGGERE ATTRAVERSO UNA POLITICA EUROPEA DI ASILO FORTE.** A fronte delle oltre 600.000 domande di asilo presentate negli Stati membri dell'UE nel solo 2014, non è più possibile pensare ad un sistema frammentato. Servono nuovi modelli di monitoraggio e orientamenti comuni per uniformare le norme statali procedurali e gli standard di accoglienza²¹. Il quadro legislativo attualmente vigente è composto da:

- ***Direttiva sulle norme minime per le procedure applicate dagli Stati membri per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato***²². Emanata dal Consiglio nel 2005 ed emendata nel 2013, la direttiva definisce i criteri standard della

18 Direttiva 2002/90/CE che definisce il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali e decisione quadro 2002/946/JHA del Consiglio europeo relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

19 Direttiva 2009/52/CE. Irlanda e Regno Unito hanno scelto di non partecipare, per cui non sono vincolati al suo contenuto né soggetti alla sua applicazione.

20 Direttiva 2008/115/CE. Anche in questo caso Irlanda e Regno Unito hanno scelto di non partecipare, per cui non sono vincolati al suo contenuto né soggetti alla sua applicazione.

21 Le prime proposte di costituzione di un Sistema Comune Europeo per l'Asilo (CEAS) risalgono al 1999.

22 Direttiva del Consiglio 2005/85/CE del 1 dicembre 2005 e direttiva 2013/32/EU del 26 giugno 2013.

domanda di asilo e dell'esame della stessa, nonché il tipo di aiuti che verranno forniti al rifugiato, le modalità di ricorso di appello e le procedure adottabili qualora il rifugiato a cui è stato negato l'asilo reiteri la domanda o si renda irreperibile. La direttiva del 2013 stabilisce inoltre che la procedura di richiesta non duri più di sei mesi e che i minori accompagnati e coloro che hanno subito torture siano soggetti a regimi preferenziali e assistiti da personale specializzato.

- **Direttiva sulle condizioni di recepimento**²³. Entrata in vigore nel 2003, questa direttiva stabilisce gli standard minimi di protezione sociale dei richiedenti asilo, in materia di assistenza sanitaria e psicologica, alloggi e forniture alimentari. L'emendamento del 2013 enfatizza la necessità di prevedere forme di assistenza legale gratuita, di evitare la detenzione arbitraria, di ridurre al minimo la detenzione dei soggetti vulnerabili come i minori e infine di permettere ai richiedenti asilo di accedere al mercato del lavoro entro un periodo massimo di nove mesi dalla presentazione della domanda²⁴.

- **Direttiva sulle condizioni per l'attribuzione dello status di rifugiato o di beneficiario di protezione internazionale**²⁵. La riforma di questa direttiva, volta a garantire standard minimi di trattamento dei richiedenti asilo sul territorio dell'Unione, amplia i diritti dei beneficiari della protezione internazionale, concentrandosi soprattutto sui diritti dell'infanzia e sulla tutela rafforzata in base al genere.

- **Regolamento di Dublino**²⁶, come già visto, esso determina quale Paese sia responsabile per l'esame della richiesta di asilo, esame che dovrebbe concludersi entro undici mesi dalla presa in carico del richiedente. Ulteriori nove mesi sono concessi allo Stato membro per attuare il rimpatrio. Tali disposizioni non valgono in caso di richiedente respinto resosi irreperibile o detenuto.

- **Regolamento Eurodac**²⁷, attraverso il quale è stato istituito un database delle impronte digitali dei richiedenti asilo, operativo dal 2003. Dal 2013, Eurodac svolge una funzione complementare al Regolamento di Dublino: in caso di migrazione illegale, il Paese che dovrà esaminare la richiesta d'asilo sarà infatti quello in cui le impronte digitali del richiedente sono state prese e inserite nel database²⁸. L'Europol e le autorità di polizia degli Stati membri sono autorizzate a confrontare

23 Direttiva 2003/9/EC e direttiva 2013/33/EU.

24 Il d.lgs. 142/2015, con cui l'Italia ha recepito la direttiva 2013/33/EU, riduce a 60 giorni dalla presentazione della domanda il termine a partire dal quale il richiedente asilo può iscriversi ad un centro per l'impiego per iniziare un percorso di inserimento lavorativo.

25 Direttiva 2004/83/CE e direttiva 2011/95/EU.

26 Regolamento 343/2003 e Regolamento 604/2013.

27 Regolamento 2725/2000 e Regolamento 603/2013.

le impronte contenute nel sistema Eurodac con quelle emerse durante indagini in materia di terrorismo e delitti gravi. Nessuna trasmissibilità dei dati è invece prevista rispetto ai sistemi di polizia di Paesi terzi. È attualmente in corso un progetto legislativo per aumentare il numero di identificatori biometrici da inserire nel sistema.

4. **NUOVA POLITICA DI MIGRAZIONE LEGALE.** Tra il 2012 e il 2025 si produrrà un aumento significativo della percentuale di mansioni che richiedono lavoratori più qualificati nel settore tecnologico, della scienza, dell'ingegneria e della sanità²⁹. L'invecchiamento demografico comporta inoltre che la popolazione europea in età lavorativa diminuirà di 17,5 milioni nel prossimo decennio. **La migrazione sarà dunque necessaria per rafforzare la sostenibilità dei nostri sistemi di protezione sociale e per garantire la crescita sostenibile dell'economia dell'UE.** A tal fine è stata emanata nel 2009 la direttiva Carta Blu³⁰, volta a favorire l'ingresso in Europa di lavoratori altamente qualificati provenienti da Paesi terzi. La Commissione propone di migliorare il sistema, garantendo il **riconoscimento automatico in tutti gli Stati membri della Blue card emessa in uno di essi, il pieno riconoscimento della libera circolazione** nell'UE ai titolari della stessa e un meccanismo analogo per gli imprenditori disposti ad investire in Europa.

Attraverso il **Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE), l'Unione promuoverà inoltre l'integrazione dei migranti**, con particolare attenzione ai richiedenti asilo, ai rifugiati e ai minori. Si cercherà, infine, di implementare il beneficio che i Paesi d'origine traggono dalla migrazione, attraverso la previsione di un **sistema di trasferimento delle rimesse più rapido, sicuro e meno costoso.**

1.3. *L'Action Plan per l'integrazione del 7 giugno 2016*

Secondo i dati Eurostat, ben 20 milioni di persone residenti in Europa (il 4% della popolazione) provengono in realtà da Paesi terzi. La loro probabilità di essere a rischio povertà o di essere escluse dal mercato del lavoro, da percorsi formativi e dall'assistenza sanitaria e abitativa, è più alta rispetto a quella dei cittadini degli Stati membri. **Nel lungo periodo il costo di questa non-integrazione potrebbe risultare maggiore dell'aumento delle risorse destinate dall'UE e dai Paesi membri alle politiche di inclusione sociale dei migranti.** La Commissione europea ha pertanto

28 Questa disposizione sta alla base del rifiuto di fornire i propri dati personali al centro di prima accoglienza dei migranti in transito in Italia e in Grecia con destinazione Nord Europa.

29 Nel settore informatico si stimano circa 756.000 *vacancies* entro il 2020. In ambito sanitario si stima invece che un milione di posti di lavoro altamente qualificati rimarranno scoperti; ciò comporterebbe una riduzione dei servizi sanitari del 10% rispetto al 2010. Per ulteriori dati v.: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2071_en.htm.

30 Direttiva 2009/50/CE, di cui sono parte tutti gli Stati UE ad esclusione di Regno Unito ed Irlanda.

pubblicato, il 7 giugno 2016, un **Action plan per l'integrazione**³¹, con l'obiettivo di rendere coerenti ed efficaci i sistemi nazionali che facilitano l'inclusione sociale, la partecipazione e l'*empowerment* di tutti i residenti sul territorio. L'Action plan evidenzia l'utilità di fornire delle linee guida soprattutto ai Paesi che si sono trovati ad affrontare i flussi migratori soltanto nella loro storia più recente e quindi non hanno avuto tempo e modo di sviluppare effetti strategie a sostegno dell'integrazione di cittadini stranieri. Esso individua inoltre una serie di priorità e strumenti per facilitare l'integrazione:

1. **MISURE PRE-PARTENZA E PRE-ARRIVO DESTINATE SIA AI CITTADINI DI PAESI TERZI CHE SI TRASFERISCONO IN EUROPA SIA ALLA SOCIETÀ OSPITANTE DI RIFERIMENTO** (corsi di lingua e apprendimento professionale, predisposizione di apposite applicazioni telefoniche che permettano l'acquisizione di un vocabolario di base o forniscano informazioni pratiche sulla vita quotidiana nel Paese ospitante). La Commissione promuove inoltre i programmi *private sponsorship* per la riallocazione dei rifugiati al fine di coinvolgere le comunità locali e la società civile nel processo d'integrazione³².

2. **ISTRUZIONE.** L'apprendimento della lingua del Paese ospitante è condizione di base per l'integrazione. I corsi linguistici andrebbero dunque cominciati nel minor tempo possibile dall'arrivo del migrante e, laddove fattibile, dovrebbero comprendere anche l'apprendimento di altre *skills* o l'avvicinamento al mondo del lavoro. La Commissione raccomanda di implementare le attività di apprendimento non formale e di promuovere l'inserimento dei corsi di educazione civica nelle scuole superiori.

3. **MERCATO DEL LAVORO E VOCATIONAL TRAINING.** L'inserimento dei migranti, incluse le donne, nel mondo del lavoro potrebbe migliorare la sostenibilità dei sistemi di *welfare*, appesantiti dall'invecchiamento della popolazione. I rifugiati spesso hanno smarrito la documentazione comprovante i titoli conseguiti oppure hanno dovuto interrompere prima del previsto il ciclo di istruzione. È pertanto necessario prevedere appositi meccanismi che facilitino il riconoscimento delle effettive *skills* di cui sono in possesso³³.

4. **ACCESSO AI SERVIZI DI BASE.** La Commissione europea sostiene gli Stati membri nell'impegno per fornire ai cittadini provenienti da Paesi terzi soluzioni abitative adeguate e a prezzi accessibili. Attraverso la Banca europea per gli Investimenti

31 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf (Comunicazione 377/2016).

32 Attraverso la *private sponsorship*, un'organizzazione o un gruppo di privati cittadini decide di prendersi cura, in maniera autonoma, di un certo numero di famiglie di rifugiati riallocati sul territorio, fornendo loro supporto finanziario, psicologico e abitativo per un periodo di circa un anno o fino al momento in cui la famiglia di rifugiati riesce a raggiungere l'autonomia economica.

33 Posizione espressa anche durante il Vertice sociale trilaterale del Cons. europeo del 16 marzo 2016.

promuove inoltre la costruzione dei centri di accoglienza temporanea e di strutture per alloggiare i richiedenti asilo la cui domanda è al vaglio delle autorità nazionali, nonché soluzioni abitative di lungo periodo per coloro che hanno ottenuto lo *status* di rifugiati³⁴. Ulteriore oggetto di attenzione è l'assistenza sanitaria: spesso i migranti si trovano infatti a districarsi in sistemi di cura a loro sconosciuti, hanno difficoltà nel comunicare con l'equipe medica e ciò incide negativamente su altre sfere relazionali, come quella lavorativa, educativa o legata alla partecipazione civica.

5. **PARTECIPAZIONE ATTIVA E INCLUSIONE SOCIALE**, intese come capacità di giocare un ruolo attivo nella comunità nazionale, regionale e locale di riferimento e di instaurare relazioni personali con la popolazione ospitante attraverso l'esercizio comune di sport, attività culturali e associazionismo politico. Particolare attenzione va prestata alle questioni di genere, ai minori non accompagnati e agli appartenenti a una minoranza etnica o religiosa: sia la legislazione nazionale che quella europea andranno implementate per intervenire in maniera decisa contro la xenofobia e l'incitamento dell'odio razziale.

Lo sviluppo delle politiche per l'integrazione è sostenuto e incrementato anche attraverso due nuove reti:

1. *Network europeo per l'integrazione*. Evoluzione del Network dei contact point nazionali sull'integrazione, questo network si pone come obiettivo quello di rafforzare la coordinazione, le buone pratiche e l'apprendimento reciproco tra gli Stati membri in materia di integrazione, attraverso la realizzazione di visite studio, *peer review* e laboratori tematici³⁵.
2. *Forum europeo sulla migrazione*. Come già il Forum sull'integrazione, attivo dal 2009, questa piattaforma si propone di analizzare una vasta gamma di argomenti in materia di migrazione e asilo³⁶.

1.4. Il Migration Compact

Nell'aprile 2015, il Governo italiano ha inviato una lettera aperta al Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e al Presidente del Consiglio UE Donald Tusk, chiedendo l'adozione da parte dell'Unione di un pacchetto di misure unitarie, simile al Piano Juncker per l'Europa, volto a rilanciare gli investimenti e la crescita in Africa. Il cosiddetto *Migration compact* è volto a individuare i Paesi africani chiave con cui firmare accordi di

34 Tre prestiti (per un totale di 800 milioni di euro ciascuno) sono stati concessi a tal proposito dalla BEI alla Francia e alla Germania. I rifugiati beneficiari sono circa 250.000.

35 V. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>.

36 V. <http://www.emn.at/en/.V>. anche http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm.

cooperazione rafforzata, che tengano conto delle peculiarità di ciascuno (trend economici e sociali, sicurezza, adattamento al cambiamento climatico, migrazione di origine o transito).

Il pacchetto, finanziabile secondo il Governo italiano attraverso il reindirizzo dei fondi per l'azione esterna già esistenti, la creazione di un nuovo strumento finanziario per l'azione esterna, di un nuovo fondo d'investimenti per Paesi terzi e l'emissione di Eurobond per la migrazione, è volto a:

- creare nuove occasioni d'investimento che abbiano un forte impatto sociale e infrastrutturale,
- emettere obbligazioni UE-Africa per facilitare l'accesso al mercato dei capitali dei Paesi africani, in collaborazione con la Banca europea degli investimenti e altre organizzazioni finanziarie,
- migliorare la cooperazione in materia di sicurezza,
- fornire ai cittadini africani opportunità legali per emigrare,
- migliorare gli schemi per la riallocazione dei richiedenti asilo in Europa.

Attraverso il *Migration compact* l'Italia chiede inoltre all'UE di sviluppare un piano comune in materia di finanziamento delle operazioni di rimpatrio dall'Europa verso i Paesi terzi e dai Paesi terzi di transito verso i Paesi terzi di provenienza³⁷.

2. Programmi e linee di finanziamento UE in materia di migrazione e integrazione

Come sottolineato dalla Commissione nell'**Action Plan per l'integrazione**:

«Il successo delle politiche d'integrazione è racchiuso nella sinergia tra una cornice istituzionale strategica, coordinata e multi-dimensionale e la capacità di garantirle un supporto finanziario adeguato»³⁸.

L'Unione europea promuove le politiche per l'integrazione e l'inclusione sociale attraverso i fondi tematici, nonché tramite gli strumenti per la coesione economica e sociale nei Paesi membri. Tra il 2007 e il 2013 il Fondo europeo per l'integrazione ha finanziato progetti per circa 825 milioni di euro: la valutazione di metà periodo ha rivelato che la quasi totalità degli stessi non sarebbe stata posta in essere in assenza dei finanziamenti europei. Per il settennio 2014-2020 sono stati invece previsti finanziamenti per un totale di 765 milioni di euro nell'ambito del programma tematico FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione). Questa leggera contrazione dei fondi disponibili, in un periodo caratterizzato invece da necessità emergenti, ha fatto sì che nel settembre 2015 il Presidente Juncker inserisse il rinnovamento delle politiche sulla migrazione tra

³⁷ Il testo integrale proposto dal Governo italiano all'UE è disponibile al seguente link: http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf.

³⁸ Action Plan for Integration, p. 15.

le dieci priorità del suo mandato³⁹, incaricando la Commissione di studiare le modalità attraverso le quali anche tutti gli altri fondi a gestione diretta o condivisa con gli Stati membri potessero essere utilizzati per fronteggiare tale nuova sfida⁴⁰.

2.1. FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione)

Base legale: Regolamento 516/2014 del 16 aprile 2014.

Obiettivo generale: contribuire all'efficiente gestione dei flussi migratori, all'implementazione, al rafforzamento e allo sviluppo delle politiche comuni in materia di asilo, protezione sussidiaria, protezione temporanea e politiche migratorie nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Budget totale 2014-2020: 3.1 miliardi di euro. I fondi disponibili per il biennio 2015/2016 sono stati così distribuiti:

<i>Milioni di euro</i>	<i>Azione</i>
218	Assistenza d'emergenza
1.040	Riallocazione
200	Programmi nazionali degli SM maggiormente affetti dall'emergenza
50	Reinsediamento

Gestione: condivisa (una parte minoritaria del budget, destinata a progetti transnazionali, è gestita direttamente dalla Commissione. La restante parte, maggioritaria, è gestita dagli Stati membri).

Obiettivi specifici:

1. RAFFORZAMENTO E SVILUPPO DEL SISTEMA COMUNE DI ASILO EUROPEO

Priorità

- a) Fornitura di materiale d'emergenza, inclusa l'assistenza alla frontiera, nonché di servizi educativi, sanitari, formativi e di supporto psicologico,
- b) Servizi logistici di supporto come traduzione e interpretariato, corsi di lingua e iniziative concernenti lo status di rifugiato,

39 V. Discorso sullo Stato dell'Unione del 9 settembre 2015; http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/priorities-progress-report_en.pdf, p. 9.

40 Per un'analisi esaustiva delle sinergie tra fondi in materia di migrazione e integrazione v. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/docs/synergies_between_amif_and_other_eu_funds_in_relation_to_migrants_en.pdf.

- c) Creazione e miglioramento delle strutture amministrative esistenti, formazione e aggiornamento di staff delle stesse e delle autorità pubbliche competenti in materia,
- d) Assistenza sociale, amministrativa e legale durante le procedure di richiesta di asilo e le procedure di rimpatrio,
- e) Assistenza specifica per i gruppi vulnerabili (es. minori, vittime di tortura).

2. SUPPORTO DELLA MIGRAZIONE LEGALE E PROMOZIONE DELL'INTEGRAZIONE EFFETTIVA DEI CITTADINI PROVENIENTI DA PAESI TERZI⁴¹

Priorità

- a) Campagne di sensibilizzazione e promozione del dialogo interculturale,
- b) Valutazione delle *skills* e qualificazioni dei migranti, sistemi di riconoscimento dell'educazione non formale,
- c) Training finalizzato all'inserimento nel mondo del lavoro,
- d) Corsi di lingua ed educazione civica,
- e) Assistenza nell'ambito della Direttiva 2003/86/CE per il ricongiungimento familiare,
- f) Creazione e sviluppo di strategie per l'integrazione concertate con la popolazione locale,
- g) Assistenza abitativa, amministrativa, legale, sanitaria, psicologica,
- h) Azioni che rendano i cittadini dei Paesi terzi edotti dei loro diritti e responsabilità,
- i) Istruzione, corsi di lingua, preparazione all'accesso nel mercato del lavoro,
- j) Promozione *self-empowerment* e autosostentamento dei migranti,
- k) Promozione del dialogo costruttivo tra migranti e società ospitante, anche attraverso l'uso dei media,
- l) Promozione dell'uguaglianza di accesso e di trattamento nell'ambito dei servizi
- m) *Capacity building* dei migranti, scambi di buone pratiche e creazione di network.

2.2. Fondo per la Sicurezza Interna (FSI)

Base legale: Regolamento 515/2014 del 16 aprile 2014.

Obiettivo generale: contribuire ad assicurare un alto livello di sicurezza in Europa, facilitando al contempo la libertà di movimento dei soggetti legittimati.

⁴¹ Gli Stati membri devono destinare a questo obiettivo specifico almeno il 20% del budget FAMI di cui possono liberamente disporre. Una deroga in tal senso è stata concessa alla Grecia, in quanto principale punto d'ingresso in Europa di migranti e richiedenti asilo in transito.

Budget totale 2014-2020: 2.76 miliardi di euro. I fondi disponibili per il biennio 2015/2016 sono stati così distribuiti:

<i>Milioni di euro</i>	<i>Azione</i>
64	Assistenza d'emergenza
82,1	Programmi nazionali degli SM maggiormente affetti dalla crisi

Gestione: condivisa.

Obiettivo specifico: SUPPORTO GESTIONE INTEGRATA DELLE FRONTIERE, ARMONIZZAZIONE NORMATIVA, CONTRASTO MIGRAZIONE ILLEGALE, GARANZIA LIBERA CIRCOLAZIONE E PROTEZIONE INTERNAZIONALE DEI SOGGETTI LEGITTIMATI

Priorità

- a) Rafforzamento collaborazione tra guardia costiera, autorità di frontiera, servizi doganali,
- b) Rafforzamento capacità degli Stati membri di intervenire alla frontiera,
- c) Prevenzione del crimine transfrontaliero.

2.3. Fondo Sociale Europeo (FSE)

Il Fondo Sociale Europeo ha come obiettivo generale quello di ridurre le disuguaglianze negli Stati membri, attraverso la promozione della parità di genere, della non-discriminazione e di alti livelli di qualità del lavoro. Nessun riferimento specifico è fatto all'interno del suo Regolamento istitutivo⁴² rispetto ai migranti. Ciò nonostante, nel nuovo periodo di programmazione (2014-2020) almeno il 20% delle risorse disponibili (86 miliardi di euro) sarà speso per favorire l'inclusione sociale, settore che comprende misure per l'integrazione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei minori. Queste categorie di soggetti rientrano infatti nell'alveo del Regolamento FSE in quanto "migranti, soggetti con un background culturale straniero, minoranze (incluse le Comunità emarginate come i Rom)".

Gestione: condivisa.

Obiettivi specifici:

1. PROMOZIONE DELLA QUALITÀ E SOSTENIBILITÀ DEL LAVORO E SUPPORTO DELLA MOBILITÀ LAVORATIVA

Esempi di azioni che potrebbero avere come beneficiari i migranti:

- a) Attività di counselling, corsi per la stesura del CV, riconoscimento dell'educazione non formale,
- b) Supporto per l'inserimento lavorativo delle mamme immigrate,
- c) Prevenzione del lavoro nero.

⁴² Regolamento EU n. 1304/2013 del 17 dicembre 2013.

2. PROMOZIONE DELL'INCLUSIONE SOCIALE, CONTRASTO DI POVERTÀ ED EMARGINAZIONE

Esempi di azioni che potrebbero avere come beneficiari i migranti:

- a) Promozione di servizi per l'impiego su base locale/comunitaria,
- b) Uso dei lavori socialmente utili come mezzo per inserire le persone a rischio emarginazione nella comunità e implementazione del ruolo attivo delle municipalità in questi progetti.

3. ISTRUZIONE, APPRENDIMENTO A CICLO CONTINUO E VOCATIONAL TRAINING

Esempi di azioni che potrebbero avere come beneficiari i migranti:

- a) Promozione dell'integrazione attraverso attività extracurricolari,
- b) Formazione degli insegnanti e di tutor specializzati per ridurre l'abbandono scolastico precoce,
- c) Corsi lingua e promozione diversità culturale.

4. RAFFORZAMENTO DELLE CAPACITÀ DELLA P.A., DELLE PUBBLICHE AUTORITÀ E DEGLI STAKEHOLDER PUBBLICI

Esempi di azioni che potrebbero avere come beneficiari i migranti:

- a) Riforma e semplificazione dei processi gestionali interni ai Ministeri degli Interni e rafforzamento delle capacità dei funzionari incaricati dell'esame delle richieste di asilo.

2.4. Fondo europeo di aiuti agli indigenti (FEAD)

Questo fondo a gestione condivisa, ha come obiettivo quello di ridurre la povertà estrema in Europa, in particolare con riferimento ai senzatetto, alla povertà infantile e alla malnutrizione/denutrizione. I migranti, in quanto più soggetti a questi rischi rispetto ai cittadini degli Stati membri, sono potenziali beneficiari, anche se non costituiscono categoria preferenziale ai sensi del Regolamento istitutivo⁴³. Il budget totale per il settennio 2014-2020 è di 3,8 milioni di euro.

2.5. Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)

⁴³ Regolamento EU n. 223/2014.

Il FESR⁴⁴ rafforza la coesione territoriale, economica e sociale all'interno degli Stati membri, al fine di ridurre gli squilibri regionali nell'Unione. Pur non avendo gruppi specifici come target esso promuove l'inclusione sociale delle comunità emarginate, tra cui rientrano anche i migranti. Il FESR si focalizza soprattutto su azioni di lungo periodo, come la costruzione di scuole e strutture sanitarie, la riqualificazione dei quartieri depressi e il *social housing*. Caso per caso, è però possibile finanziare progetti di gestione d'emergenza della prima accoglienza. La cooperazione territoriale attraverso i programmi *Interreg* e le *Strategie macroregionali* può contribuire all'adozione di provvedimenti congiunti contro la tratta di persone e rafforzare la cooperazione istituzionale e amministrativa tra i Paesi UE e non UE dell'area mediterranea.

2.6. Programma "Europa per i cittadini"

Il programma settoriale *Europa per i cittadini*⁴⁵ ha come obiettivo quello di migliorare il senso di cittadinanza europea, la partecipazione democratica attiva e la memoria storica come patrimonio comune. Per il periodo 2016-2020 sono state stabilite due priorità:

- 1) MEMORIA STORICA. Percorsi di commemorazione e studio dei momenti cruciali del secolo scorso (es.: guerra civile spagnola, conflitti balcanici, guerra fredda, riunificazione della Germania), analisi della partecipazione democratica nell'alveo dei regimi totalitari e dello stato della democrazia nei Paesi del vicinato nel momento anteriore all'ingresso nell'UE,
- 2) IMPEGNO DEMOCRATICO E PARTECIPAZIONE CIVICA. Percorsi di studio e dibattito sull'euroscetticismo, solidarietà in tempi di crisi, dibattito sul futuro dell'Europa, contrasto della stigmatizzazione dei migranti e costruzione di percorsi narrativi che rafforzino il dialogo interculturale e la comprensione reciproca (in quest'ultima priorità è dunque possibile inserire progetti che abbiano come beneficiari migranti, rifugiati e richiedenti asilo).

2.7. Programma "Diritti, uguaglianza e cittadinanza"

Il programma settoriale *Diritti, uguaglianza e cittadinanza*⁴⁶, gestito dalla Direzione generale Giustizia, contribuisce allo sviluppo di un'area caratterizzata da alti *standard* di uguaglianza e tutela dei diritti umani, così come stabilito nei Trattati UE e nelle Convenzioni internazionali. I migranti possono essere beneficiari di progetti riguardanti tutti gli obiettivi specifici del programma, ed in particolare:

- Promozione della non-discriminazione

44 Regolamento EU n. 1301/2013, budget totale 2014-2020: 183 miliardi.

45 Regolamento UE n. 390/2014 del 14 aprile 2014.

46 Regolamento UE n. 1381/2013 del 17 dicembre 2013. Budget totale 2014-2020: 439 milioni di euro.

- Lotta a razzismo, xenofobia e intolleranza
- Uguaglianza di genere e diritti del fanciullo.

Elemento fondamentale dei progetti presentati deve essere il valore aggiunto europeo, inteso come la capacità di produrre benefici e ricadute al di fuori del singolo Stato membro⁴⁷.

2.8. Programma Erasmus Plus

Il programma Erasmus Plus⁴⁸ si occupa di quattro macro-aree tematiche fondamentali per l'inclusione sociale:

- 1) l'istruzione,
- 2) la formazione,
- 3) la gioventù,
- 4) lo sport.

Nella Guida al Programma 2016⁴⁹ la «promozione dell'equità e dell'inclusione, facilitando l'accesso ai partecipanti provenienti da ambienti svantaggiati e con minori opportunità in confronto ai loro coetanei, nei casi in cui lo svantaggio limiti o impedisca la partecipazione ad attività transnazionali» viene definita una priorità orizzontale, comune a tutte le categorie di progetti (studio delle lingue, apprendimento interculturale, acquisizione di competenze, integrazione nelle istituzioni educative e di formazione, nel mercato del lavoro e nella società, riconoscimento di competenze, orientamento professionale, supporto personale, psicologico e generale, sostegno a educatori e insegnanti).

Nell'ambito del programma Erasmus Plus particolare attenzione viene attribuita alla creazione di sistemi di validazione e riconoscimento dell'educazione non formale ricevuta dai migranti nel Paese d'origine. Nell'era delle carriere *boundaryless* o *patchwork*, i modelli lineari di apprendimento puramente teorico e scolastico propri delle società altamente industrializzate fino agli anni Novanta sono infatti divenuti obsoleti⁵⁰. Paesi come la Finlandia, per esempio, hanno rinunciato ai gradi anche nell'istruzione formale, sostituendoli con una valutazione delle competenze. Gran Bretagna, Svizzera e Francia vantano invece sistemi d'esame attraverso cui equiparare apprendimento formale ed informale. Di tale scelta non beneficiano solo i rifugiati:

47 Implementazione effettiva, comprensiva e rilevante del diritto dell'Unione, sensibilizzazione dell'opinione pubblica su principi, valori e diritti derivanti dai Trattati UE, miglioramento cooperazione transfrontaliera e fiducia reciproca Stati membri, creazione di strumenti e soluzioni pratiche per la gestione di criticità transfrontaliere o di sfide comuni a tutti i Paesi membri.

48 Regolamento UE n. 1288/2013 dell'11 dicembre 2013.

49 http://www.erasmusplus.it/wp-content/uploads/2016/02/erasmus-plus-programme-guide_en_%20version%202%20of%2007%2001%202016_r.pdf.

50 European Lifelong Guidance Policy Network, *A Report on the Work of the European Lifelong Guidance Policy Network 2007-2015*, Jyväskylä (Finlandia), 2015, p. 45.

recenti studi della Fondazione tedesca Bertelsmann mostrano che ben 5.8 milioni di tedeschi sono ad oggi esclusi dal mercato del lavoro in quanto non formalmente diplomati⁵¹. La previsione di un sistema di convalida delle esperienze formative non propriamente scolastiche favorirebbe anche l'inclusione lavorativa degli stessi cittadini nazionali e limiterebbe gli effetti marginalizzanti dell'abbandono scolastico precoce.

A livello europeo, il Consiglio aveva proposto già nel 2012 di creare un sistema di validazione dei titoli unitario. Pur lontana da tale traguardo, la Commissione ha lanciato il 10 giugno 2016 la nuova *Skills Agenda for Europe*⁵², con l'obiettivo di fornire agli Stati membri una guida per incrementare le capacità di scrittura, lettura, calcolo e uso degli strumenti digitali dei lavoratori, al fine di favorire la crescita, la competitività e la creazione di nuovi posti di lavoro in Europa. Unitamente alla *Skills Agenda*, sarà lanciato a breve lo *Skills Profile Tool*. Lo strumento, non equiparabile a una validazione ufficiale, potrà essere utilizzato negli hot spot e nei centri di prima accoglienza e mirerà a raccogliere una prima sommaria descrizione delle competenze linguistiche, matematiche e digitali dei migranti, al fine di favorire un loro rapido ed effettivo inserimento nel mercato del lavoro e nella società ospitante.

2.9. Programma "Europa creativa"

Europa Creativa è il programma quadro di 1.46 miliardi di euro dedicato al settore culturale e creativo per il 2014-2020⁵³. Esso si compone di due sottoprogrammi (Sottoprogramma Cultura e Sottoprogramma Media) e una sezione trasversale. I suoi obiettivi generali sono:

- 1) promuovere e salvaguardare la diversità linguistica e culturale europea,
- 2) rafforzare la competitività del settore culturale e creativo per promuovere una crescita economica intelligente, sostenibile e inclusiva.

L'ultima *call* relativa al settore trasversale (EACEA/12/2016), prevedeva la possibilità di ricevere un cofinanziamento dell'80% (tra 100.000 e 200.000 euro) dalla Commissione europea per progetti volti a facilitare l'integrazione dei rifugiati; in particolare per:

- aiutare i rifugiati a socializzare e a esprimersi senza necessariamente parlare fin da subito la lingua del Paese ospitante,
- creare piattaforme di promozione della diversità, delle competenze interculturali e civiche, dei valori democratici e della cittadinanza,

51 Dati forniti dallo psicologo Martin Noack durante l'Assemblea annuale del Network EARLALL per l'apprendimento a ciclo continuo (Bruxelles, 12 maggio 2016). La Fondazione Bertelsmann ha elaborato un sistema di convalida delle competenze, attualmente usato nei centri per l'impiego tedeschi, basato su pacchetti di carte (*validation cards*), che considerino gli interessi personali e sociali, le motivazioni e le qualità ed esperienze del candidato.

52 http://ec.europa.eu/education/news/2016/0610-education-skills-factsheet_en.htm.

53 Regolamento UE n. 1295/2013 dell'11 dicembre 2013.

- offrire ai cittadini dell'UE l'opportunità di scoprire e capire i valori e le culture dei rifugiati, arricchendo al contempo i propri valori e cultura.

Fondamentale la transnazionalità, ovvero l'aver tre partner provenienti da almeno due Paesi membri diversi.

2.10. Horizon 2020

La necessità di affrontare il tema della migrazione secondo un approccio globale e totalizzante, ha fatto sì che venisse inserito anche nel programma di lavoro 2016-2017⁵⁴ di Horizon 2020. La sfida numero 13) di questo programma che promuove la ricerca e l'innovazione d'eccellenza nell'UE è infatti dedicata a «l'Europa in un mondo che cambia – società inclusive, innovative e riflettenti». Le azioni innovative finanziabili relative alla questione migratoria saranno dunque legate:

- 1) all'istruzione e al riconoscimento delle competenze,
- 2) alla ricerca in materia di radicalizzazione, violenza, fondamentalismo religioso e crimini dell'odio,
- 3) alla ricerca in materia di disuguaglianze nell'UE e degli effetti che esse hanno sullo sviluppo della democrazia, dell'inclusione e della coesione sociale.

2.11. Strumento europeo di vicinato (ENI)

Lo *Strumento europeo di vicinato*⁵⁵ mira a creare uno spazio di prosperità e buon vicinato tra l'Unione europea e i Paesi limitrofi⁵⁶ sviluppando relazioni privilegiate fondate sulla cooperazione, la pace, la sicurezza, la responsabilità reciproca e l'impegno comune a favore dei valori universali della democrazia, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani conformemente ai Trattati UE. Queste relazioni sono basate sul principio del «*more for more*», in base al quale gli aiuti dell'Unione vengono erogati in misura tanto maggiore quanto maggiore è lo sforzo del Paese terzo in favore della promozione di una democrazia consolidata e sostenibile e dello sviluppo economico inclusivo. Quest'ultimo punto in particolare gioca un ruolo chiave nella stabilizzazione delle regioni limitrofe e nella riduzione dei flussi migratori incontrollati.

Saranno pertanto fortemente appoggiati progetti e misure volti a sostenere:

- 1) riforme che mirino a creare un clima più favorevole agli investimenti imprenditoriali,

54 http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2016_2017/main/h2020-wp1617-societies_en.pdf.

55 Regolamento EU n. 232/2014 dell'11 marzo 2014.

56 I Paesi partner sono: Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Repubblica moldova, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia, Ucraina, Russia.

- 2) la crescita attraverso il supporto alle PMI,
- 3) la crescita attraverso la modernizzazione dei settori esistenti e la diversificazione in nuovi settori⁵⁷.

È inoltre fortemente auspicata la cooperazione transfrontaliera in materia di promozione della migrazione legale, disincentivo di quella illegale e contrasto coordinato dei criminali frontaliere.

2.12. Il trust fund per l'Africa

Il *trust fund* per l'Africa è un fondo fiduciario istituito dall'Unione europea al fine di stabilizzare la regione e contrastare *ab origine* le cause profonde della migrazione illegale, promuovendo al contempo il rafforzamento della sicurezza, dell'eguaglianza sociale e lo sviluppo di nuove opportunità economiche.

Storicamente, la migrazione ha ricoperto un ruolo centrale nelle relazioni tra Europa e Africa: ogni anno, tramite l'assistenza allo sviluppo (ODA), vengono investiti circa 20 miliardi di euro per contrastare le cause della migrazione illegale attraverso la rotta sahariano-mediterranea. Ciononostante, la crisi dei rifugiati, ha mostrato la necessità di adottare un approccio maggiormente condiviso, dove entrambi i continenti, in maniera responsabile e condivisa, si adoperino per affrontare al meglio la situazione.

Il *trust fund* per l'Africa, lanciato dal Presidente Juncker durante il Vertice sulla migrazione della Valletta del 12 novembre 2015, va proprio in questa direzione attraverso:

- la massimizzazione dei benefici derivanti dalla migrazione e risoluzione delle cause che ne stanno alla base,
- il miglioramento dei canali legali per la migrazione e la mobilità,
- l'assicurazione della protezione internazionale a migranti e richiedenti asilo,
- l'intensificazione del contrasto alla tratta di persone,
- il rafforzamento della cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione dei non aventi diritto allo *status* di rifugiato.

Le quattro priorità del fondo sono:

- 1) sviluppo economico (creazione di opportunità di impiego soprattutto per le donne e i giovani, supporto delle piccole e microimprese);
- 2) resilienza (supporto dei servizi di base destinati alla popolazione, sicurezza alimentare, istruzione, assistenza sanitaria),
- 3) gestione della migrazione,

⁵⁷ Comunicazione dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza 2015/50 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0050&from=es>).

4) stabilità e governance (prevenzione dei conflitti, tutela dei diritti umani, stato di diritto, contrasto estremismo, prevenzione radicalizzazione).

Le risorse finanziarie, che entro il 2020 dovrebbe ammontare a 10 miliardi di euro, provengono da donatori diversi:

- la Commissione attraverso il Fondo europeo per lo sviluppo, i programmi regionali tematici per l’Africa orientale, occidentale e centrale, i programmi tematici per il Corno d’Africa, lo Strumento europeo per il vicinato, lo Strumento di cooperazione allo sviluppo (1.8 miliardi di euro).

- gli Stati membri attraverso contributi volontari.

I beneficiari sono invece i Paesi:

1) del Corno d’Africa (Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenya, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda);

2) del Nord Africa (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto),

3) della regione del Sahel e del lago Ciad (Burkina Faso, Camerun, Ciad, Gambia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria e Senegal).

Misure simili al *trust fund*, sono state prese dall’UE per fronteggiare le situazioni d’emergenza legate alla migrazione generata dal conflitto siriano e dall’avanzata del Daesh e stabilizzare i Paesi mediorientali dove affluiscono il maggior numero di rifugiati. In tale ottica durante la conferenza di Londra del febbraio 2016, sono stati stanziati per il biennio 2016-2017, finanziamenti del valore di 1 miliardo di euro in favore di Libano e Giordania. Nell’aprile 2016 la Commissione europea ha stanziato un ulteriore finanziamento di 187 milioni di euro in favore della Turchia nel quadro dell’Accordo Europa -Turchia per il rimpatrio dei migranti irregolari firmato nel marzo 2016. I fondi saranno destinati prioritariamente alla copertura delle spese alimentari, per la prima accoglienza e le cure mediche di base dei migranti rimpatriati in Turchia dalla Grecia e per i rifugiati siriani in Turchia⁵⁸.

3. Buone pratiche in materia di accoglienza e integrazione

Concludiamo questa trattazione con un’elencazione casistica dei migliori progetti e delle buone pratiche finanziate dall’UE nel periodo di programmazione 2007-2013, nell’ambito:

- della formazione
- della tutela abitativa
- della salute.

58 I primi 15 accordi di progetto, firmati nell’aprile 2015, sono stati stipulati dalla Commissione con partner come il Consiglio danese per i rifugiati, l’organizzazione internazionale per la migrazione, gli *International Medical Corps* inglesi, la Croce rossa internazionale e la Mezzaluna rossa internazionale.

Per un elenco esaustivo si rimanda al **Portale europeo sull'integrazione**: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/map-of-local-and-regional-authorities>.

3.1. Assistenza sanitaria

Trattamento riabilitativo per richiedenti asilo traumatizzati e minori rifugiati

Luogo: Helsinki, Deaconess Institute

Obiettivo: fornire trattamento psichiatrico specializzato ai rifugiati traumatizzati o torturati e ai minori rifugiati. Scambio di buone pratiche tra gli attori locali, regionali e nazionali incaricati della loro presa in cura.

Totale costo progetto: 274.526,34 euro (cofinanziamento UE 75%)

Attività: definizione di percorsi di assistenza psichiatrica individualizzati per 136 bambini e ragazzi tra gli 0 e i 24 anni e per le loro famiglie.

Rehealth

Questo progetto, promosso dall'**Organizzazione internazionale per la migrazione** ha come obiettivo quello di supportare gli Stati membri nella costruzione del **Personal Health Record**, una sorta di libretto sanitario da consegnare al migrante subito dopo la prima visita medica posta in essere all'interno dell'hotspot.

Rehealth propone inoltre di realizzare un manuale contenente gli standard comuni per la verifica delle condizioni di salute dei migranti e di creare una piattaforma elettronica nella quale inserire e aggiornare i dati degli stessi (sul modello delle cartelle mediche informatizzate).

3.2. Alloggi e accesso all'edilizia sociale

Soluzioni abitative, orientamento e supporto alle vittime di tortura

Luogo: Horton (UK)

Obiettivo: sostegno abitativo a 150 donne e minori rifugiati, supporto medico e psicologico, corsi di lingue e professionalizzanti

Durata: giugno 2011- maggio 2014

Totale costo progetto: 1.204.858.83 euro (cofinanziamento UE 75%)

Attività: stesura di un Piano di Riabilitazione Individualizzato per fronteggiare le conseguenze del trauma e costruire la base della resilienza, comprensivo di trattamento medico-psicologico e di assistenza sociale.

3.3. Formazione e inclusione sociale

Co-Prod Migrants

Luogo: Comune di Nantes (Francia)

Obiettivo: creare una città accogliente e aperta ai migranti attraverso il supporto dei cittadini provenienti da Paesi terzi già ivi residenti

Durata: gennaio 2013-dicembre 2013

Totale costo progetto: 168.662 euro (50%)

Attività: elaborazione dopo una serie di workshop di una guida per i migranti appena arrivati, sensibilizzazione delle maggiori cariche elettive sul tema e realizzazione di un documentario sui migranti anziani residenti da tempo a Nantes⁵⁹.

⁵⁹ Per ulteriori esempi di *best practices* v. Direzione generale Migrazione e affari interni, *Success stories from the Migration and Home Affairs Funds: Solidarity and Management of Migration flows (2007-2013)*, Lussemburgo, 2016.

BIBLIOGRAFIA

Comunicazioni della Commissione

Action plan per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi (C. n. 377/2016)

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf

Back to Schengen – A roadmap (C. n. 120/2016)

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf

Revisione del sistema comune di asilo europeo (C. n. 2016/97)

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf

Agenda europea sulla migrazione (C. n. 2015/240)

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_it.pdf

Regolamenti

Reg. UE 1051/2013 (modifica Codice Frontiere Schengen)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1051&from=IT>

Reg. UE 604/2013 – Dublino III

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF>

Reg. UE 603/2013 – Eurodac

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=IT>

Reg. CE 562/2006 (Codice Frontiere Schengen)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l14514&from=IT>

Reg. CE 343/2003 – Dublino II

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33153&from=IT>

Reg. CE 2725/2000 – ist. Eurodac

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:316:0001:0010:IT:PDF>

Direttive

D. 2013/33/UE – norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:IT:PDF>

D. 2013/32/UE- procedure comuni riconoscimento e revoca protezione internazionale

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0060:0095:IT:PDF>

D. 2011/95/UE – attribuzione qualifica beneficiario protezione internazionale

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:it:PDF>

D. 2009/52/CE – normative minime per datori di lavoro che impieghino cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:IT:PDF>

D. 2008/115/CE – direttiva rimpatri

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>

D. 2005/85/CE – norme minime per il riconoscimento e deroga dello status di rifugiato

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:I33140&from=IT>

D. 2004/83/CE – attribuzione status di rifugiato/protezione internazionale

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:IT:PDF>

D. 2003/9/CE – norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:IT:PDF>

D. 2002/90/CE volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:328:0017:0018:IT:PDF>

Altri link utili

Facility for Turkey, decisione 2015/9500

http://ec.europa.eu/news/2015/docs/c-2015-9500-final-complet_en.pdf

Decisione quadro 2002/946/JHA del Consiglio europeo relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:jl0045&from=IT>

Comunicazione dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza 2015/50

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0050&from=es>

Sinergie tra il FAMI e gli altri fondi europei

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/docs/synergies_between_amif_and_other_eu_funds_in_relation_to_migrants_en.pdf

Factsheet sulla Siria, maggio 2016

http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf

D.lgs. 142/2015 Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale

<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>

Migration Compact

http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf

Pubblicazioni

Frontex at a glance, Varsavia (Polonia), 2015

Direzione generale Migrazione e affari interni, *Success stories from the Migration and Home Affairs Funds: Solidarity and Management of Migration flows (2007-2013)*, Lussemburgo, 2016.

Portale europeo sull'integrazione <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>

Portale europeo sulla migrazione <http://www.emn.at/en/>

European Migration Network

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm

Mapa delle best practices su migrazione e integrazione

<https://ec.europa.eu/migrant-integration/map-of-local-and-regional-authorities>

Programmi e fondi UE

Programma nazionale FAMI

http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/programma_nazionale_fami_2014-2020_0.pdf

Fondo per la sicurezza interna- cooperazione di polizia – Work programme 2015

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police/union-actions/docs/awp_2015_isf_p_en.pdf

Sito ufficiale del fondo sociale europeo

<http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=en>

Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti. Programmi operativi sugli aiuti alimentari

http://www.agea.gov.it/portal/page/portal//AGEAPageGroup/HomeAGEA/EsitoRicerca?itemtype=Circolare&id_current_page=6592081&p_settore=1971382&p_anno=%25&p_mese=%25&p_tiponorm=NA

Fondo europeo di sviluppo regionale

http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/it/funding/erdf/

Programma Europa per i cittadini – Annual work programme 2016

http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/2016_annexe_awp_en.pdf

Programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza – Annual work programme 2016

http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/files/rec_awp_2016/rec_awp_2016_annex_en.pdf

Programma Erasmus Plus

<http://www.erasmusplus.it/>

Europa Creativa – Annual work programme 2016

http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/more_info/awp/docs/c-2015-5490_en.pdf

Horizon 2020 - Work programme 2016-2017

http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/wp/2016-2017/annexes/h2020-wp1617-annex-ga_en.pdf

Strumento europeo per il vicinato

http://eeas.europa.eu/enp/documents/financing-the-enp/index_en.htm