



COM.&IN.

Competenze per
l'Integrazione in Europa

Migrazioni e modelli
di governance

www.integrazione.org

Rapporto Visita di Studio nei Länder di Berlino e Amburgo, Germania dei partner del progetto COM.&IN. Competenze per l'integrazione in Europa

23 - 27 SETTEMBRE 2019

in collaborazione con il



Progetto cofinanziato da



UNIONE EUROPEA

Capofila



REGIONE PUGLIA



REGIONE BASILICATA



REGIONE CALABRIA



REGIONE CAMPANIA



REGIONE SICILIANA

Partner tecnico



www.nov.it | Osservatorio Nazionale per l'Integrazione Sociale



MINISTERO DELL'INTERNO

INDICE

| | |
|--|----|
| Perché in Germania | 56 |
| Panoramica sulla situazione in Germania | 56 |
| La “crisi dei rifugiati” del 2015 | 57 |
| L’accoglienza dei richiedenti asilo: | 59 |
| <i>Glossario dei termini principali</i> | 59 |
| <i>Il sistema di accoglienza tedesco</i> | 59 |
| <i>I centri di prima accoglienza</i> | 61 |
| <i>I centri di Seconda accoglienza</i> | 61 |
| <i>I centri di accoglienza speciali</i> | 63 |
| Formazione, lavoro, inclusione | 65 |
| <i>Il sistema formativo duale</i> | 65 |
| <i>Costi e risorse</i> | 66 |
| <i>Una scelta che ha pagato: la Responsabilità sociale delle imprese</i> | 66 |
| Una buona pratica: W.I.R. - Lavoro e integrazione per i rifugiati | 67 |
| <i>W.I.R. - Un passo per volta</i> | 67 |
| Prime osservazioni da parte della delegazione italiana e possibili nuove policies | 69 |

Perché in Germania

L'obiettivo strategico del progetto COM.&IN. è quello di identificare e condividere benchmark evoluti di buone pratiche che consentano di strutturare una valutazione comparativa delle attuali strategie e dei modelli dei servizi rivolti ai migranti sia a livello nazionale che europeo. Il fine di questo esercizio è definire standard di qualità e benchmark che possano migliorare i processi di governance e le modalità di ricezione dei migranti che desiderano costruirsi una nuova vita nei nostri territori.

La scelta della Germania, e più precisamente i Länder di Berlino e Amburgo, da parte dei partner del progetto COM.&IN. è stata motivata dal fatto che le cinque regioni meridionali del partenariato e i due Länder oggetto dello studio, hanno molti più punti in comune di quanto si possa immaginare a prima vista e la Germania, con la sua storia pregressa di accoglienza e gestione delle migrazioni, può essere uno stimolo per quei territori, come parte del sud d'Italia, che si trovano a trasformarsi da aree di transito in aree di residenza. Ne deriva che la Germania offre non pochi spunti di riflessione per chi, come le nostre regioni del Sud, stanno affrontando questa nuova sfida. A questo aggiungiamo che la governance e le azioni a favore dell'integrazione sociale e lavorativa messi in atto nei due paesi hanno similarità, ma anche differenze, che vale la pena studiare a fondo, come vedremo più avanti.

Panoramica sulla situazione in Germania

La Germania si è distinta nell'affrontare la questione dell'accoglienza dei migranti maturando, nel tempo, un modello solidamente strutturato e per molti versi esemplare. Il suo punto di forza riguarda soprattutto il tentativo di ridurre, per quanto possibile, i tempi burocratici della procedura di accoglimento o diniego di domanda d'asilo e l'elaborazione di un sistema di formazione finalizzato all'integrazione lavorativa. Nonostante ciò l'integrazione sociale dei migranti e dei rifugiati rimane lenta e i benefici macroeconomici a lungo termine sono ancora difficili da valutare. Un recente studio¹ condotto da alcuni economisti francesi del CNRS (Centro Nazionale per la Ricerca Scientifica), dell'Università di Auvergne e di Parigi-Nanterre, sull'impatto dei richiedenti asilo su diversi paesi dell'Europa occidentale tra il 1985 e il 2015 suggerisce che gli stimoli economici derivanti da tali afflussi sono stanziali, ma occorrono dai tre a sette anni per concretizzarsi. Resta da appurare se la Germania sarà in grado di integrare efficacemente la maggior parte dei rifugiati nel breve termine e raccogliere i potenziali vantaggi economici. Si tratta dunque, come ben sappiamo, di un processo a lungo termine e il quadro appare pieno di luci ed ombre anche se le tendenze generali sembrano incoraggianti.

Integrare questi nuovi cittadini richiede un grande sforzo da parte di tutti, dallo Stato centrale ai Länder, dagli enti locali alle organizzazioni della società civile ai rifugiati stessi, ma analizziamo dettagliatamente i numeri della migrazione e il sistema di accoglienza tedesco così da comprenderne i meccanismi.

Secondo i dati dell'Istituto di Statistica Tedesco,² la Germania conta circa **82,79 milioni** di abitanti, il **14,63%** dei quali stranieri. Solo nel 2015 sono arrivati circa **1.886.000** nuovi cittadini di cui circa **1.279.000** (circa il **28,5%** in più rispetto all'anno prima) da Paesi extra Ue. L'afflusso principale è stato quello dei siriani (519.700, ossia un aumento del 439,7%), seguiti dagli afgani (178.100, con un aumento del 263,3%) e iracheni (138.500, ovvero un aumento del 156,1%).

Cala invece il numero degli stranieri che proviene dall'Unione europea: dal massimo storico del 44% registrato nel 2013 si è passati, nel 2015, al 25%. Secondo gli ultimi dati disponibili, riferiti al 2016, in Germania vivono 19,3 milioni di persone con un background migratorio (immigrati e discendenti). Di questi 9,8 milioni sono cittadini tedeschi e 9,4 stranieri (rispettivamente il 51,1% e il 48,9%).

¹ Si veda al seguente link: <https://advances.sciencemag.org/content/4/6/eaq0883>

² si veda https://www.destatis.de/EN/Home/_node.html



Fig. 1 | Berlino: una donna spinge una carrozzina oltre le bandiere tedesca e turca che sventolano all'entrata di un bar nel quartiere di Wedding due giorni prima della semifinale di calcio Germania - Turchia del 23 giugno 2008 a Berlino, Germania.
Fonte: Sean Gallup/Getty Images

La comunità turca è quella che continua a mantenere il primato delle presenze, e vive prevalentemente in quella che era la parte Ovest della Germania, inclusa Berlino, con il 15,6% del totale. Per la precisione i turchi presenti nel Paese, sempre secondo i dati forniti dall'Istituto di Statistica, sono tra i 2.998.000 e i 3.500.000, seguiti dai polacchi (783.085), dai siriani (637.845), da noi italiani (numeri non coincidenti), dai rumeni (535.660), dai greci (348.475), dai croati (332.605) e, a chiudere, dai bulgari, gli afgani e i russi che sono sotto le 300 mila unità. L'età media del cittadino immigrato in Germania è di poco superiore ai 37 anni (quella dei tedeschi è di 45), con una permanenza nel Paese di circa 15 anni e mezzo (dati del 2016). Sono inoltre aumentate le presenze di uomini e di persone sole, inclusi i minori, mentre, al contrario, sono calate le coppie e le nascite di stranieri sul territorio tedesco. Sempre secondo i dati del 2016, rimane perlopiù invariato il luogo di residenza: la maggior parte degli stranieri vive in Nord Reno-Vestfalia, e il minor numero in Meclemburgo-Pomerania Anteriore e Turingia.

Resta da sottolineare, infine, che in Germania lo *Ius soli* è forte più che in altri Stati europei, ma è comunque temperato da paletti abbastanza rigidi. Il diritto di base che viene seguito per l'attribuzione della cittadinanza è quello di sangue, ma possono diventare cittadini tedeschi tutti quei bambini nati da genitori provenienti da paesi terzi, purchè almeno uno dei due sia in possesso di un permesso di soggiorno permanente da tre anni e viva in Germania da almeno otto anni.

La "crisi dei rifugiati" del 2015

La portata della sfida che investì il sistema di asilo tedesco nel 2015 è ancora più rilevante se si considera il **trend di smantellamento dei posti in accoglienza** avviato nel corso degli anni precedenti, nonostante il dato in costante crescita del numero dei migranti in arrivo. Per capire la dimensione del fenomeno, basta guardare lo sviluppo delle domande di asilo negli ultimi anni. Tra il 2015 e il 2016, infatti, milioni di rifugiati si sono riversati in Europa dall'Africa, il Medio Oriente e l'Asia Centrale e la Germania, a differenza di altri Stati membri dell'Unione, aprì le porte ai siriani che fuggivano da una brutale guerra civile.

Dopo l'ormai famoso "possiamo farcela" di Angela Merkel durante il suo discorso ai cittadini, più di 1,4 milioni di persone hanno fatto domanda di asilo in Germania, la maggior parte siriani che, in pochi anni, sono diventati la terza presenza più numerosa, dopo i turchi e i polacchi.

L'ondata di arrivi mise il sistema di asilo tedesco di fronte a una sfida importante: dare accoglienza a **1.091.894 richiedenti asilo** (questo è il numero registrato dal sistema EASY, responsabile per lo smistamento dei richiedenti negli stati federati, i Länder, come si dirà meglio sotto). Tuttavia, questo dato è **da considerare con cautela** alla luce dei problemi di registrazione verificatisi lo scorso autunno quando un numero rilevante di migranti potrebbe esser stato registrato più di una volta, mentre altri potrebbero aver evitato la registrazione.

Su oltre un milione di richieste registrate, lo scorso anno il BAMF³ ha avviato la procedura per 476.649 permessi. Messa di fronte a questa sfida, la Germania - così come altri Stati europei - ha adottato **nuove misure in materia di asilo**: l'*Asylpaket I (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz)*, entrato in vigore nell'ottobre 2015, l'*Asylpaket II*, entrato in vigore a marzo 2016, il *Datenaustauschverbesserungsgesetz* entrato in vigore a febbraio 2016 e l'*Integrationsgesetz*⁴ entrato in vigore a luglio 2016.

Nel frattempo, i Länder sono stati obbligati ad **umentare molto rapidamente le capacità di accoglienza** (prima e seconda). In molte parti della Germania sono stati quindi aperti numerosi **centri di accoglienza provvisori** (tende, palestre, ex-supermercati, ecc.) che, senza una legge che li regolamentasse, sono stati **fortemente contestati** dalle organizzazioni per la tutela dei diritti umani. In particolare, è stato criticato il fatto che, nonostante il carattere provvisorio, i migranti siano stati obbligati a rimanere in questi centri per parecchie settimane, in condizioni di vita spesso **a dir poco deficitarie** (come ad esempio nel centro provvisorio sul "Flughafen Tempelhof" a Berlino: senza docce, senza lavatrici, 25 m² per 25 persone, ecc.).

Da tenere comunque presente che lo standard definito per gli altri centri di accoglienza **non è valido per i centri provvisori** tanto che in alcune città (tra cui Berlino), anche dopo mesi dall'apertura delle prime strutture non erano ancora stati emanati i regolamenti che ne stabilissero i requisiti minimi. Parallelamente all'apertura di questi centri, in qualche caso (ad esempio a Berlino), il Land ha fornito ai richiedenti asilo dei "buoni" con cui pagare il soggiorno in un hotel o simili, un'opzione indubbiamente molto costosa (fino a 50 euro a notte a persona). Inoltre, questo tipo di accoglienza, che anche in questo caso manca di base legale, viene criticato perchè non esistono requisiti minimi da rispettare, cosa che nella pratica ha spesso portato a situazioni di accoglienza deficitarie. Altro elemento critico è il rischio reale che, nonostante il "buono", i richiedenti asilo **non trovino un hotel** disposto ad accoglierli. Oggi, con la chiusura della "rotta dei Balcani", **la maggior parte di questi centri provvisori è in disuso** e persino in molti centri di prima accoglienza i posti non sono più totalmente occupati. Ciò nonostante, soprattutto in grandi città, come Berlino o Brema, la situazione rimane tesa.

³ Ufficio Federale per l'Immigrazione e i Rifugiati - https://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite_node.html

⁴ Per maggiori informazioni sulle misure adottate: <https://www.proasyl.de/hintergrund/asylpaket-i-in-kraft-ueberblick-ueber-die-ab-heute-geltenden-asytrechtlichen>

L'accoglienza dei richiedenti asilo

Glossario dei termini più importanti:

Ankunftsnachweis: la “prova di arrivo” è il documento rilasciato nel periodo che intercorre tra **l'atto della registrazione nel centro di prima accoglienza** da parte dei richiedenti asilo e la presentazione ufficiale della domanda di asilo al BAMF. La durata di questo documento varia molto in base alla situazione complessiva del sistema di asilo e alla situazione nel Land interessato, rispetto, ad esempio, al numero di richieste di asilo e ai tempi burocratici per la registrazione. In questa fase i richiedenti asilo hanno il diritto di accedere ai centri di prima accoglienza.

Aufenthaltsgestattung: l'“autorizzazione di soggiorno provvisorio” è il documento rilasciato ai richiedenti asilo all'atto della **presentazione ufficiale della domanda di asilo** al BAMF e dura fino alla decisione sulla domanda. Durante questo periodo il soggiorno viene denominato “Gestattet”.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): l'Ufficio Federale per l'Immigrazione e i Rifugiati è **responsabile per l'esame delle domande di asilo**. La sua sede principale si trova a Norimberga ma ha vari uffici locali presso i centri di prima accoglienza dove realizza le interviste per il riconoscimento della protezione internazionale. Il BAMF è anche responsabile per gli altri canali di migrazione (migrazione per motivi di lavoro, ricongiungimento familiare, ecc.).

Duldung (“I tollerati”): l'“espulsione rinviata” è normalmente prevista per i richiedenti che hanno fatto ricorso a seguito di rifiuto della loro domanda di asilo o che per vari motivi, come ad esempio in caso di ricongiungimento familiare o malattia, **non possono essere respinti**. In questo periodo il soggiorno è denominato “Geduldet” e i migranti sono nella maggior parte alloggiati nelle strutture di seconda accoglienza.

Il permesso di soggiorno per tollerati (*Duldung*) non è un reale permesso di residenza, ma un permesso temporaneo che permette a coloro che lo ricevono di restare in Germania per un periodo limitato. Solitamente questa tipologia di migranti ottiene un permesso con validità limitata che può anche protrarsi per alcuni mesi, se non anni, se gli impedimenti che ostano la deportazione o le cause che prevedono l'emissione di questa tipologia di permesso permangono. Esistono norme speciali che disciplinano lo status di coloro che possiedono questo permesso e i diritti di cui godono sono limitati. In particolare i “tollerati”:

- Possono lavorare solo se il BAMF rilascia un permesso per lavoro;
- Possono prendere parte a programmi di formazione professionale e studiare;
- Non hanno diritto a partecipare ai corsi di integrazione, tuttavia, nel caso in cui dovesse esserci un posto gratuito disponibile, possono inviare la domanda di partecipazione al BAMF;
- Possono ricevere assistenza sanitaria, seppur con alcune limitazioni.

Il sistema di accoglienza tedesco

In Germania **non esistono statistiche nazionali sulla capacità del sistema di accoglienza**. Pertanto, non è possibile affermare con certezza quanti posti siano attualmente messi a disposizione per ospitare i richiedenti asilo. È però possibile effettuare una distinzione fra prima e seconda accoglienza, precisando che la prima si realizza **esclusivamente all'interno di centri collettivi**, mentre la seconda può avere luogo in centri collettivi o in **appartamenti**. Inoltre, come già anticipato, durante la “crisi dei rifugiati” sono stati aperti numerosi **centri provvisori** mentre, l'*Asylpaket II* ha aggiunto la possibilità di aprire dei **centri di accoglienza speciali**. Di tutto questo si parlerà nelle righe che seguono.

Competenze e ripartizione delle responsabilità - spesa pro capite I richiedenti asilo in Germania sono **distribuiti sulla base di una chiave di ripartizione** - il “Königssteiner Schlüssel” - che fa riferimento al **numero di abitanti e al “peso” economico** di ogni Land. È poi il sistema informatizzato EASY che, sulla base di questa chiave, determina il Land responsabile, considerando sia la capacità residua del singolo Land sia il Paese di origine del richiedente asilo.

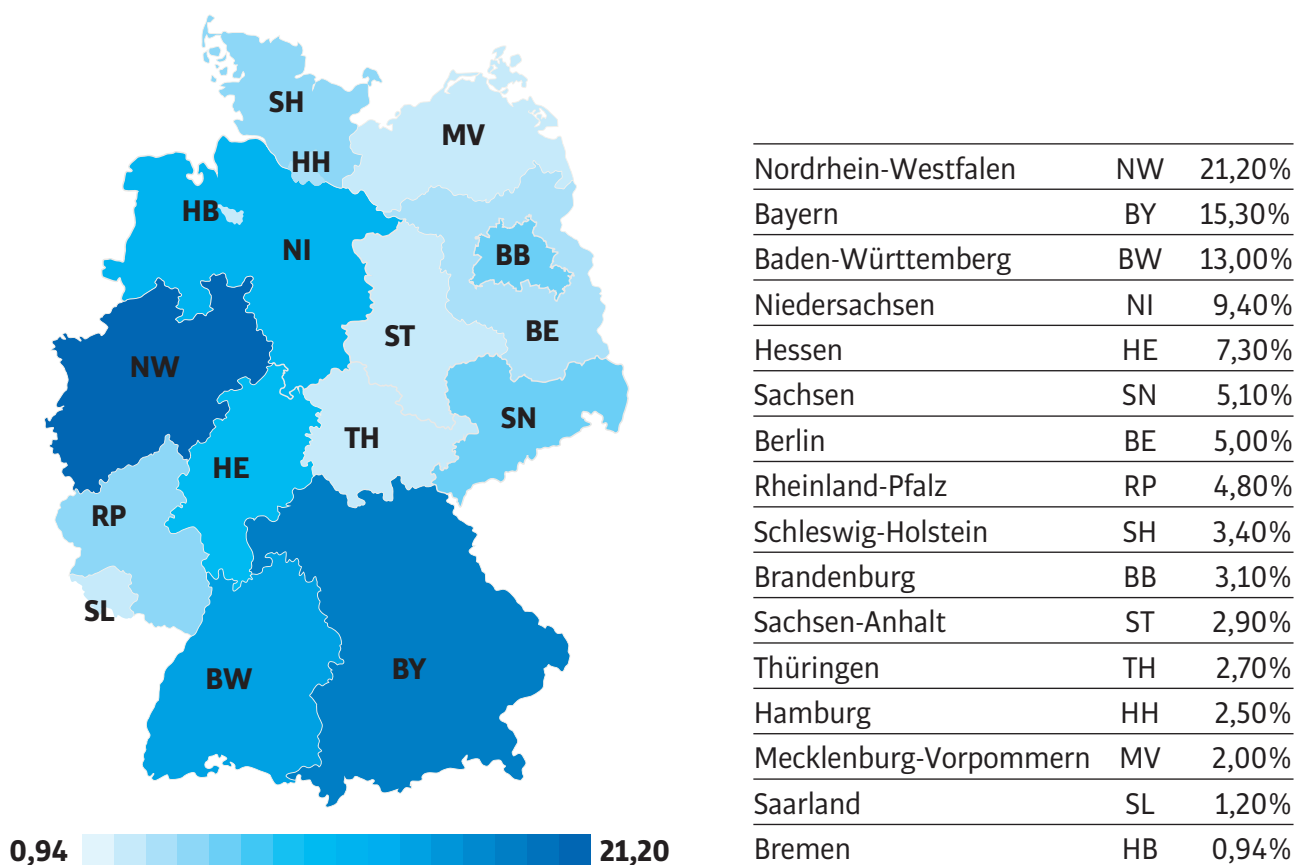


Fig. 2 | Distribuzione dei richiedenti asilo tra Länder secondo la chiave di ripartizione Königssteiner Schlüssel

Dal momento che il richiedente asilo raggiunge il Land che gli è stato assegnato, è a quest’ultimo che spetta il compito di accoglierlo, vale a dire che sono i Länder a decidere *dove* aprire nuovi centri e le loro *dimensioni e caratteristiche* sia per quanto riguarda la prima e la seconda accoglienza benchè **non abbiano nessuna voce in capitolo sul “quanto” accogliere**, essendo obbligati a garantire i posti di accoglienza in conformità alla **quota regionale definita a livello nazionale**. Al netto di quest’obbligo, i Länder godono di **un’ampia discrezionalità** e le già poche regole stabilite a livello centrale sull’allestimento, l’organizzazione e la forma dell’accoglienza sono interpretate in maniera molto differente nei diversi Länder. In definitiva, si può dire che **in Germania non c’è un sistema unico**, ma vari sistemi di accoglienza che condividono alcuni aspetti comuni su cui ci soffermeremo.

A fronte di questa ripartizione, i Länder ricevono un **finanziamento dallo Stato centrale** la cui entità è storicamente un punto controverso. A settembre 2015, però, la Federazione ha deciso di fissare questo contributo a **670 euro al mese per richiedente asilo** da erogarsi per tutta la durata della procedura. Questa somma dovrebbe rappresentare la spesa media per le prestazioni definite ai sensi del AsylbLG (*Asylbewerberleistungsgesetz* - definisce il livello e il tipo di prestazioni ricevute da richiedenti asilo e persone in possesso di un *Duldung*). Alcuni Länder, tuttavia, hanno protestato, affermando che le spese ammonterebbero fino a 13.000 euro all’anno per richiedente anche se **non è affatto chiaro quanti soldi si spendano** realmente per l’accoglienza dato che non esiste un sistema centrale di controllo. Ad ogni modo, per l’anno 2016 il governo federale ha messo in preventivo una spesa di **7,8 miliardi di euro** per l’accoglienza e l’integrazione dei nuovi richiedenti asilo.

I centri di prima accoglienza

Ogni richiedente asilo trascorre il primo periodo in Germania in un **centro collettivo di prima accoglienza** (“*Erstaufnahmeeinrichtung*”). Teoricamente, si dovrebbe riuscire a svolgere l’audizione sulla domanda di asilo durante il soggiorno in questi centri ma, in realtà, **ciò è possibile solo in pochi casi**, perchè spesso i richiedenti asilo devono aspettare anche alcuni mesi prima di ottenere un appuntamento tanto che, dall’entrata in vigore dell’*Asylpaket I*, il soggiorno massimo in un centro di prima accoglienza è stato aumentato **da tre a sei mesi**. Ciò non implica solo che i richiedenti asilo rimangono più a lungo in questi centri (generalmente con standard qualitativi bassi e condizioni di accoglienza basilari) ma ha anche conseguenze negative in materia di **accesso al mercato di lavoro** che è completamente vietato durante il soggiorno nel centro di prima accoglienza. Inoltre, durante il soggiorno in questo tipo di centri, i richiedenti asilo sono soggetti all’obbligo di residenza (*Residenzpflicht*) e, pertanto, non possono lasciare l’area (normalmente il distretto o il Land) a cui sono assegnati. Sempre come conseguenza dell’*Asylpaket I*, è stato poi previsto che i richiedenti asilo provenienti da **Paesi di origine sicuri**⁵ sono obbligati a rimanere nei centri di prima accoglienza **per tutta la procedura di asilo**, cioè anche oltre i sei mesi massimi previsti per gli altri richiedenti e sono obbligati a risiedere nel centro di prima accoglienza **anche dopo la decisione sulla domanda**, nei casi in cui questa sia rifiutata in quanto manifestamente infondata oppure sia ritenuta irricevibile.⁶

Esistono pochi rapporti riguardanti i tempi di permanenza nei centri di prima accoglienza, ma secondo alcuni studi ci sono migranti che vi hanno passato **più di 11 mesi** anche se, in caso di sovraffollamento, i richiedenti asilo sono inviati direttamente nelle strutture di seconda accoglienza.

Come già detto, i Länder hanno l’obbligo di mettere a disposizione i centri di prima accoglienza necessari per alloggiare la quota di richiedenti loro assegnata e stabilita dal Ministero Federale dell’Interno che comunica mensilmente ai Länder la **previsione sui posti di accoglienza necessari**.

Generalmente i servizi offerti in questi centri sono i seguenti: accoglienza materiale (in contante o in natura), sicurezza (è previsto un servizio di guardia h24), accesso al servizio sanitario, assistenza sociale e legale e (solo eventualmente) corsi di lingua tedesca la cui offerta **varia da un centro all’altro**, non essendo obbligatori, come poi invece lo diventano nel caso in cui si intraprenda un percorso di formazione professionale.

La legge federale non disciplina né gli standard minimi né la metratura dei centri di prima accoglienza. L’unica cosa prevista a livello centrale è l’apertura di un ufficio decentralizzato del BAMF nei centri che ospitano almeno 500 persone. Essendo la definizione degli standard dei servizi nei centri di prima accoglienza responsabilità dei Länder, essa **può conseguentemente essere molto variegata** e in numerosi Länder **non esistono standard vincolanti**.

La gestione dei centri di prima accoglienza può essere assicurata dallo stesso Land, oppure affidata a organizzazioni ecclesiastiche o a organizzazioni e associazioni selezionate **tramite un bando pubblico**. Tuttavia, anche in quest’ultimo caso la responsabilità principale rimane in capo al Land.

I centri di seconda accoglienza

Occorre intanto precisare che le strutture di seconda accoglienza ospitano non soltanto i richiedenti asilo ma anche la maggior parte dei **titolari di un Duldung** (persone “tollerate”, che non hanno diritto a una protezione ma non possono essere espulse). Anche la seconda accoglienza **è in carico ai Länder** e può essere realizzata in maniera molto differente. Nella maggior parte dei casi i Länder **delegano l’accoglienza ai Comuni** a fronte di un rimborso spese (forfettario o dietro presentazione di una rendicontazione dettagliata) che può variare molto a seconda del Land. Anche qui sono assenti delle linee guida su scala nazionale da rispettare.

⁵ Sono ritenuti paesi sicuri: Albania, Serbia, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, Ghana, Senegal.

⁶ Tuttavia, anche coloro che provengono da Paesi ritenuti sicuri non hanno il diritto di lasciare i centri di prima accoglienza nel caso in cui non sia possibile esaminare velocemente l’inammissibilità, la manifesta infondatezza o l’irricevibilità della richiesta o nel caso in cui non è possibile garantire un rapido respingimento.

La gestione quotidiana è invece affidata a soggetti privati, quali organizzazioni religiose, associazioni, ecc. Soprattutto durante la “*crisi dei rifugiati*”, i Länder hanno concluso dei contratti anche con gestori “*atipici*”, come per esempio proprietari di ex-pensioni in disuso. Questo è il caso di Berlino dove molti incarichi per la gestione di centri di accoglienza sono stati affidati, senza bando e spesso anche senza contratto, a soggetti privati a scopo di lucro che, in alcuni casi, sono stati accusati di non offrire un’accoglienza in linea con gli standard definiti dal Land di Berlino.

Come già precisato, la scelta della tipologia di accoglienza spetta al Land. Ne consegue che se alcuni Länder (per esempio Schleswig- Holstein, Sassonia Anhalt, Baviera, Amburgo) prevedono l’obbligo di sistemare i richiedenti asilo in seconda accoglienza all’interno di **centri collettivi** (almeno in un primo momento), altri (per esempio Renania settentrionale-Vestfalia, Renania- Palatinato, Bassa Sassonia) non prevedono quest’obbligo ed è, pertanto, possibile che i Comuni alloggino i richiedenti asilo in **appartamenti** fin dall’inizio della seconda accoglienza. A Berlino, per esempio, i richiedenti asilo hanno il diritto di cercare un alloggio privato fin dal giorno successivo alla fine della prima accoglienza mentre in Baviera i titolari di un *Duldung*, i cosiddetti “*tollerati*”, possono lasciare il centro di seconda accoglienza e andare a vivere in strutture decentralizzate **solo dopo 4 anni** (a meno che non sussistano motivi umanitari per l’uscita dal centro). In altri termini, mentre alcuni Länder, come la Baviera, insistono con l’accoglienza centralizzata e la costruzione di centri collettivi fino a 320 persone, altri Länder e Comuni hanno avviato progetti per l’accoglienza decentralizzata, scelta che è oggi supportata dai risultati di un recente studio del BAMF⁷ che dimostra come l’accoglienza diffusa rappresenti una soluzione **contro l’isolamento** dei richiedenti asilo e sia al tempo stesso **meno costosa**.

Anche con riferimento alla seconda accoglienza, si registra **poca uniformità** sugli **standard di accoglienza e di gestione**: laddove adottati (ci sono ancora diversi Länder che non hanno linee guida), spesso i regolamenti sono privi di carattere vincolante e si limitano a chiedere molto genericamente un’accoglienza che rispetti i diritti umani. Talvolta, invece, questi regolamenti si spingono a definire la **composizione e le qualifiche del personale**. Anche in questo caso, i criteri variano da un Land all’altro, ma in generale è richiesta l’appartenenza a una professione sociale o una formazione da operatore sociale (o un’esperienza di lavoro di lunga data che è considerata come equivalente), oltre alla conoscenza delle lingue straniere, una sensibilità interculturale... In qualche caso, i regolamenti disciplinano anche le attività che il personale deve svolgere.

Quanto ai centri, i regolamenti possono, talvolta, indicare la **metratura minima** di superficie abitabile per persona (6-7 m²), il **numero di persone** massimo che dovrebbe vivere in una stanza (4-6 persone), la **capienza** dei centri collettivi (almeno 30 e fino a 100/150 persone), il numero di operatori sociali per richiedenti asilo, l’esistenza di spazi comuni o di stanze dei giochi per i bambini, la necessità di un monitoraggio regolare.

Ci sono pochi dati sulla durata media del soggiorno in seconda accoglienza. Per i richiedenti asilo essa è ovviamente collegata alla durata della procedura, che nell’anno 2015 è **risultata essere in media 8 mesi** (incluso il periodo nei centri di prima accoglienza). Chiaramente questo è un dato molto generale, in quanto conteggia l’accoglienza di tutti i richiedenti asilo, anche quelli esaminati con procedura prioritaria, e non prende in considerazione il tempo di attesa per la registrazione formale della domanda di asilo presso il BAMF.

Non appena il richiedente asilo riceve la protezione, **cessa l’obbligo di vivere in una struttura di seconda accoglienza** e, pertanto, egli/ella può (e in teoria deve) lasciarla. Sul piano pratico, tuttavia, l’uscita dall’accoglienza dei titolari di protezione **varia molto da centro a centro**, anche a seconda dell’atteggiamento del gestore. Ci sono centri di accoglienza in cui il 20% delle persone presenti ha già ricevuto uno status di protezione, ma gli è permesso di restare in attesa che trovino un alloggio alternativo. In altri, invece, i gestori obbligano i loro ospiti a lasciare la struttura all’atto della ricezione della protezione, mettendoli così di fronte al rischio di dovere vivere “*in strada*”.

⁷ Si veda: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2017-germany.pdf?__blob=publicationFile

Insomma, una situazione molto sfaccettata, a cui va aggiunto che alcuni Länder (come la Renania-Palatina e, dal 2016, la Turingia) prevedono espressamente anche per i **titolari di protezione internazionale il diritto di rimanere nelle strutture di seconda accoglienza**.

Va ricordato infine che, in linea generale, una volta ottenuto il riconoscimento, i titolari di protezione in Germania ricevono lo stesso sostegno sociale (prestazioni sociali, pagamento dell'affitto, assicurazione sanitaria, ecc.) e sono soggetti agli stessi obblighi dei tedeschi.

I Centri di accoglienza speciali

Con l'*Asylpaket II*, da marzo 2016 è stata creata una nuova forma di accoglienza per i richiedenti asilo inseriti nella **procedura di asilo accelerata**, che fino a quel momento, fatta eccezione per le procedure presso gli aeroporti, non era ufficialmente disciplinata dalla legge.

Possono essere inseriti in questa procedura e quindi devono essere alloggiati in un centro di accoglienza speciale:

- I richiedenti asilo provenienti da **Paesi di origine sicuri**⁸
- Coloro che hanno fornito **informazioni errate o hanno nascosto documenti** o dati importanti per ingannare il BAMF sulla loro identità o nazionalità
- Coloro che hanno deliberatamente **distrutto dei documenti** di viaggio o identità
- Coloro che **rifiutano di fornire le impronte digitali**
- Coloro che presentano una **domanda reiterata**
- Coloro che hanno presentato la domanda al fine di **impedire un'espulsione**
- I richiedenti asilo che rappresentano un **pericolo pubblico**.

Le caratteristiche dei centri di accoglienza speciali **non sono definite chiaramente nella legge**. Si prevede, però, che se i Länder vogliono aprire un centro di prima accoglienza speciale, devono informare il BAMF affinché questo possa aprire un ufficio locale nel territorio in questione oppure assegnare a un altro ufficio locale la responsabilità per l'esame di queste domande di asilo in procedura accelerata.

Si tratta di centri aperti, da cui è possibile uscire durante il giorno, ma qui i richiedenti asilo che vi alloggiano sono soggetti a un **obbligo di residenza aggravato (Residenzpflicht)**: se lasciano il distretto senza permesso, la procedura di asilo viene dapprima, sospesa e, in seguito, chiusa, salvo che il richiedente possa dimostrare di essersi allontanato senza colpa. La procedura accelerata **può durare al massimo una settimana**. Pertanto, se entro questo termine non viene assunta la decisione sulla domanda di asilo, la procedura da seguire diventerà quella ordinaria e il richiedente dovrà essere trasferito in un centro "normale".

La procedura accelerata adottata nei centri di accoglienza speciali è stata oggetto di critica, in quanto in caso di rifiuto della domanda per manifesta infondatezza, il richiedente ha solo una settimana di tempo per fare ricorso.

Ad oggi, comunque, gli unici due centri di accoglienza speciali esistenti **si trovano in Baviera**. Questi due centri non sono benvisti poichè non rispettano nessuno standard di accoglienza, non offrono servizi di orientamento legale e risultano sovraffollati.

⁸ La lista attualmente include: Serbia, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Albania, Kosovo, Montenegro, Ghana e Senegal.



La procedura di richiesta d'asilo in Germania



Arrivo e registrazione in Germania



Distribuzione iniziale tra i diversi Länder



Sistemazione nelle strutture ricettive competenti



Domanda d'asilo presso l'Ufficio Federale



L'esame della procedura Dublino



Intervista presso l'Ufficio Federale



Tipologie di permesso riconosciute nell'ambito della procedura nazionale d'asilo:



Riconoscimento del
diritto d'asilo

Art.
16a
Basic
Law

Ottenimento
della protezione
per rifugiati

Sezione
3
Asylum
Act

Ottenimento
della protezione
sussidiaria

Sezione
4
Asylum
Act

Imposizione
di un divieto
di espulsione

Sezione
60
Residence
Act

Rigetto
della domanda

- notifica di
espulsione
- divieto di
ingresso
e residenza

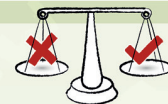
Rigetto per
manifesta
infondatezza
della domanda

- notifica di
espulsione
- divieto di
ingresso
e residenza



Appello avverso la decisione dell'Ufficio Federale

Scadenza
per il ricorso:
due settimane



Scadenza
per il ricorso:
una settimana

Diritto di residenza

Permesso di residenza per tre anni

Permesso di
residenza
per un anno
Possibilità di
estensione
per due anni

Permesso di
residenza
per un anno
Possibilità di
estensione

Obbligo di espulsione

Periodo di
30 giorni per
lasciare il paese

Periodo di una
settimana per
lasciare il paese

Fig. 3 | La richiesta d'asilo in Germania spiegata passo dopo passo (Brochure elaborata dal BAMF)

Formazione, lavoro, inclusione

Da una ricerca di Eurostat pubblicata il 26/7/ 2018,⁹ risulta che i cittadini di paesi terzi, di età tra i 25 e i 54 anni, che hanno seguito nel 2017 un corso di formazione professionale sono rispettivamente 11,8% in Germania contro il 4,7% dell'Italia.

L'11,8% della Germania include sia i migranti regolarmente accolti nel paese sia coloro che vengono definiti con il termine "tollerati", cioè coloro che hanno fatto ricorso contro l'ordine di espulsione, e che si trovano ad aspettare una risposta definitiva anche per 3 o 4 anni.¹⁰

Il sistema formativo duale

Il sistema scolastico e della formazione tedesca segue un iter completamente opposto all'Italia: in Germania, a differenza dell'Italia, l'istruzione e l'università sono competenza delle Regioni (Länder) mentre la formazione professionale è responsabilità dello Stato federale che lavora in cooperazione molto stretta con i Länder, il sistema delle imprese e gli altri partner sociali.

A differenza dell'Italia, dove il sistema scolastico prevede lo stesso corso di studio fino alla terza media, in Germania, come del resto in molti paesi del nord Europa, i bambini vengono immessi molto presto in percorsi scolastici che prevedono fin dall'inizio carriere diverse: o scuole che avviano gli studenti agli studi superiori e al raggiungimento di lauree universitarie o percorsi di orientamento professionale a carattere vocazionale. Ai ragazzi che scelgono questa opzione, dopo 9 anni di scuola dove, tra l'altro, avranno imparato a scrivere una lettera di presentazione a potenziali datori di lavoro e a condurre un'intervista di lavoro, viene offerta la frequenza ad un corso di formazione professionale e un regolare contratto di apprendistato presso un'impresa. Ai cittadini di paesi terzi, ma anche a cittadini di altri Paesi Membri, viene richiesto un livello scolastico simile (una nuova legge sulla immigrazione facilita il riconoscimento delle competenze sia formali che no) e una conoscenza del tedesco pari al livello B2. I corsi di tedesco, sotto il controllo finanziario del Ministero per l'Istruzione e la Ricerca (BMBF), sono offerti dalle scuole stesse o da altri enti riconosciuti.

Lo Stato federale, attraverso il BMBF è responsabile per l'impianto generale della formazione professionale, ne stabilisce le regole e principi in stretta cooperazione con i ministeri interessati e a stretto contatto con l'Istituto Federale per la Formazione Professionale (BIBB), ente di ricerca e appoggio al governo e ai fornitori di servizi (scuole e istituti professionali),¹¹ che definisce, a livello nazionale, i diversi piani di studio per oltre 365 diversi mestieri, stabilisce i requisiti di ammissione ai corsi e gli standard da raggiungere per l'ottenimento del diploma, tenendo presente che un diploma di formazione professionale ottenuto in qualsiasi città della Germania è valido su tutto il territorio nazionale. I Länder, a loro volta, sono responsabili per la parte della formazione che si svolge in aula e gestiscono i Comitati per la Formazione Professionale cui partecipano i datori di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori.

Il contratto di apprendistato dura dai 3 anni ai 3 1/2 e prevede - ed ecco perchè il sistema viene chiamato "duale" - che 1/3 del tempo sia dedicato alla parte teorica del mestiere scelto, allo studio delle lingue e del vocabolario di settore, all'educazione civica etc., mentre il restante tempo (circa i 2/3) si svolge in azienda, dove il/la ragazzo/a imparano il mestiere e usufruiscono di un regolare contratto di apprendistato.

I tirocinanti, alla fine dei 3 anni circa, devono affrontare 2 esami finali. Il primo, organizzato dalle Camere di Commercio e Artigianato, riguarda la qualifica professionale raggiunta. Sono infatti le Camere di Commercio ad assicurarsi che, a seconda delle specializzazioni, gli esami siano gli stessi su tutto il territorio nazionale. Il secondo esame riguarda la parte teorica e di istruzione generale e si svolge all'interno della scuola. Una volta promosso, il lavoratore, opportunamente formato, può continuare a lavorare nell'azienda dove ha fatto l'apprendistato - cosa che succede molto di frequente - o può cercare lavoro in un'altra azienda su tutto il territorio nazionale.

⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180726>

¹⁰ https://www.bamf.de/EN/Startseite/startseite_node.html

¹¹ <https://www.bibb.de/>

Il 90% - 95% dei ragazzi che escono da questa formazione trova o ha immediatamente un lavoro stabile e a tempo indeterminato perchè, come ebbe a dire Angela Merkel, “Questo paese ha bisogno di idraulici e non di medici”.



Fig. 4 | Apprendistato di sartoria con donne migranti in un'azienda in Germania

Fonte: <https://www.infomigrants.net/en/post/5832/tailoring-apprenticeship-empowers-migrant-women-in-germany>

Volendo andare avanti negli studi, c'è la possibilità di specializzarsi ulteriormente fino ad acquisire il grado di “nastro”, un diploma che consente di formare gli apprendisti all'interno delle aziende o delle scuole professionali o di mettersi in proprio. A questo punto i due binari - formazione professionale e formazione universitaria - si incrociano perchè i mastri possono iscriversi all'università, anche se si tratta di un percorso molto difficile.

Costi e risorse

Per quanto riguarda la parte della formazione in azienda, la paga degli apprendisti, fissata da accordi collettivi, varia a seconda della specializzazione ma, a grandi linee, si aggira intorno ai 600/ 800 euro per il primo anno e intorno ai 1000/1400 euro circa per il secondo e terzo anno, il che equivale, in media, al 59% del salario minimo. I costi assicurativi e pensionistici sono anch'essi a carico dell'azienda che, essendo oneri di impresa, sono ovviamente deducibili.

Le aziende possono ricevere 5000 euro/anno dalle Camere di Commercio se organizzano al loro interno corsi di lingua specialistica o materie extracurricolari. Anche la formazione in aula è realizzata attraverso fondi pubblici (2.500.000.000 nel 2013).¹² In questo caso, le aziende contribuiscono finanziando direttamente la scuola di formazione professionale cui sono direttamente interessate o fornendo materiale didattico, tutors e istruttori. Da sottolineare che in nessun momento di questo percorso sono utilizzati fondi europei.

Una scelta che ha pagato: la Responsabilità sociale delle imprese

Per funzionare, il sistema ha bisogno di un'economia sana e in espansione. La crisi economica tedesca dei primi anni 2000 minacciò il blocco di questo sistema poichè le imprese non necessitavano di manodopera. Fu allora firmato un patto tra Stato e imprese per cui quest'ultime, pur non assumendo, si impegnarono a continuare la formazione di personale qualificato. Ciò ha consentito all'economia di riprendersi e disporre di manodopera qualificata a fine crisi anche se, ad oggi, si riscontra un disperato bisogno di manodopera, tanto che le aziende offrono incentivi (alloggio, assicurazioni sanitarie extra) pur di assicurarsi lavoratori qualificati.

¹² Fonte: Ufficio Federale di Statistica, *Bildungsfinanzbericht 2016* - https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html

In linea con ciò, la nuova legge sull'immigrazione prevede percorsi facilitati per i cittadini di paesi terzi che hanno già una qualifica e vogliono lavorare in Germania.

Una buona pratica: W.I.R. - Lavoro e integrazione per i Rifugiati

W.I.R. - Work and Integration for Refugees è un centro per l'integrazione socio-lavorativa rivolto ai rifugiati e ai richiedenti asilo che risiedono ad Amburgo gestito dal Ministero del Lavoro, della Famiglia, degli Affari Sociali e per l'Integrazione del Land di Amburgo (BASFI).¹³ Per assistere adeguatamente i rifugiati e le aziende, BASFI lavora in partenariato con l'Agenzia e il Centro per il Lavoro di Amburgo, con l'Autorità per la protezione della Salute e il Consumatore della città, con la Camera di Commercio e con l'Unione degli Imprenditori (Confindustria locale).

W.I.R. aiuta i rifugiati che abbiano compiuto almeno 25 anni ad integrarsi nel mercato del lavoro nel modo più veloce e più sostenibile possibile. Nella città di Amburgo sono presenti diversi centri W.I.R. dove i rifugiati possono ricevere informazioni, consigli e supporto pratico personalizzato anche riferito alla loro esperienza lavorativa pregressa, alla salute o allo stato legale. Per far incontrare il più rapidamente possibile domanda e offerta di lavoro, W.I.R. offre un servizio di orientamento e assistenza alle aziende che sono interessate ad offrire tirocini, formazione o lavoro ai rifugiati. A loro volta le aziende sostengono economicamente W.I.R. (3 milioni di euro nel 2018).

Possono usufruire dei servizi di W.I.R. i rifugiati titolari di un regolare permesso di soggiorno, e i richiedenti asilo che, in quanto provenienti da paesi non sicuri, sono titolari di un permesso di soggiorno eccezionale e hanno buone possibilità di rimanere in Germania anche in futuro. I candidati devono essere iscritti all'Agenzia o Centro per l'impiego, possedere sufficienti competenze o/e un retroterra accademico che consentano l'inserimento in una formazione professionale qualificata e, infine, essere interessati a costruire il loro futuro in Germania.

W.I.R. - Un passo per volta

Step 1: Una volta arrivati ad Amburgo dove sono stati assegnati attraverso la chiave di ripartizione "Königssteiner Schlüsse", i richiedenti asilo e i rifugiati devono contattare, per conto loro o attraverso un incaricato responsabile, il Team Flucht und Asyl (Agenzia per il Lavoro). Qui ricevono il primo aiuto e sono indirizzati all'organizzazione più idonea a rispondere alle loro necessità. Si tratta dell'Agenzia o dei Centri per l'Impiego, Dell'Agenzia per l'occupazione giovanile o di W.I.R.

Step 2: Arrivati da W.I.R. si procede per una prima analisi delle competenze che comprende:

- *Grado di istruzione*
- *Lingue parlate*
- *Formazione pregressa*
- *Esperienza lavorativa pregressa*
- *Obiettivi professionali e prospettive in Germania*
- *Valutazione del migliore aiuto che W.I.R. può offrire*

Al contempo, si affronta anche la condizione personale:

- *Se si è soli o in famiglia*
- *Se in buona salute*
- *Di che tipo di permesso si è in possesso*

¹³ Si veda: <https://www.hamburg.de/basfi/>

Step 3: Si passa poi ad esaminare le varie possibilità, che includono:

- *Un apprendistato in una azienda*
- *Corsi di lingua*
- *Analisi e riconoscimento dei titoli di studio presi in un altro paese*
- *Scelta tra formazione professionale o istruzione universitaria*
- *Possibilità di ottenere ulteriori qualifiche professionali*
- *Lavoro*
- *Cure sanitarie*
- *Sostegno familiare*
- *Consulenza sui diritti degli stranieri*
- *Ulteriore sostegno in relazione ai bisogni personali*

Il tasso di successo di W.I.R. si aggira intorno al 90%.



Fig. 5 | *Apprendistato di sartoria con donne migranti in un'azienda in Germania*

Prime osservazioni da parte della delegazione italiana e possibili nuove policies

L'esperienza di W.I.R. può essere molto importante anche per le regioni italiane perchè dimostra come, con i dovuti appoggi e aiuti, gli immigrati possono e debbono entrare a far parte del sistema formativo di inclusione lavorativa dedicato a tutti, stranieri e no. In questo percorso si inseriscono anche molto più agevolmente le persone straniere, siano essi migranti Ue, extra Ue, profughi e richiedenti asilo.



Fig. 6 | I referenti del Partenariato delle 5 Regioni durante la visita di studio nei Länder di Berlino e Amburgo

1 Rapporto tra politica (programmazione) ed esigenze del mercato del lavoro. In Germania, il legame tra formazione e aziende è molto stretto. Le imprese partecipano, da una parte pianificando con attenzione le loro necessità nell'arco di un dato periodo di tempo e, dall'altra, influenzando le scuole di formazione non per costringere ma per orientare le persone verso i profili professionali richiesti tanto da finanziare, anche con denaro, le scuole di formazione o i centri di integrazione (come nel caso di W.I.R.) a loro più utili. Le imprese non traggono speciali benefici finanziari nell'assumere ragazzi in formazione tranne, ovviamente, le deduzioni fiscali di legge. Il beneficio, più a lungo termine, è quello di avere a disposizione una forza lavoro ben formata in grado di svolgere le mansioni richieste.

Possibili proposte su cui lavorare. Mantenendo fermo il ruolo di programmazione delle Regioni, si può ragionare su come poter coinvolgere le imprese nella formazione professionale. Potrebbe essere un modo per non ripetere sempre gli stessi schemi per cui le Regioni organizzano corsi di formazione in base a una programmazione che funziona poco o nulla.

- Riflettere sul ruolo pubblico e il ruolo privato nel settore della formazione professionale e come i due livelli interagiscono o possono interagire. **È sicuramente necessario un cambio di passo da parte di tutti** perché è chiaro che il mondo produttivo tedesco, che investe risorse, dà indubbiamente risultati che in termini di transizione scuola-lavoro hanno performance molto più alte di quelle del nostro sistema.

Discutere sulla possibilità di aprire un **tavolo tecnico di programmazione per la formazione professionale di qualità** con la partecipazione degli uffici competenti della Regione, le scuole e centri di formazione, i datori di lavoro, i sindacati e le associazioni di migranti.

Interessante poter discutere anche la possibilità di dare vita a un tavolo di lavoro permanente che veda partecipare tutte le regioni partner di COM.&IN.

I **costi della formazione** sono e rimangono comunque molto alti, in Italia così come in Germania, con un costo medio che si aggira intorno ai 40/ 50 mila euro. La differenza sta nel risultato finale, cioè nel tasso di inserimento nel mondo del lavoro che da noi è decisamente molto più basso che in Germania.

2 L'importanza di conoscere la lingua del paese dove si intende risiedere. Conoscere il tedesco a un livello tale (B2) che consenta agli stranieri di seguire senza problemi un corso di formazione e imparare i riferimenti linguistici del tipo di qualifica scelta (vocabolario tecnico per idraulici, i addetti alla sanità, o all'edilizia e così via) è essenziale sia per poter ricevere una corretta formazione professionale, sia per non lasciarsi prendere dallo sconforto e abbandonare il corso di studio. Non a caso l'ottenimento del certificato internazionale B2 inerente la conoscenza di una lingua straniera è, in Germania, propedeutico a qualsiasi corso di formazione professionale.

Possibili proposte su cui lavorare. Far diventare i corsi di italiano per stranieri più stringenti e collegare anche da noi la possibilità di frequenza di un corso con l'ottenimento del certificato di conoscenza della lingua a livello B2. Dato che in Italia questi corsi non sono finanziati o monitorati da un ente unico (come in Germania) si potrebbe trovare un accordo che premi quelle organizzazioni che organizzano questi corsi e che nel corso dell'anno fanno ottenere questo diploma al maggior numero di cittadini stranieri.