

Integrazione dei rifugiati: la distribuzione sul territorio aiuta?

Valutazione di una riforma in Svezia

Tra i migranti, i rifugiati sono la categoria che incontra maggiori difficoltà nell'inserirsi nel mercato del lavoro. Diverse sono le variabili che concorrono a definire questa situazione: alcune ascrivibili alle peculiarità di questa categoria, altre alle modalità attraverso cui gli stati gestiscono questo specifico flusso di migranti. La dispersione dei rifugiati sul territorio nazionale e la creazione di piccoli gruppi è stata una delle strategie adottate e finalizzate a evitare la creazione di assembramenti monoculturali (ghetti) percepiti come ostacolanti l'inclusione e a facilitare l'interazione con la comunità locale. Tali misure (settlement policies) sono state applicate in diversi paesi. Un esempio è quello della Svezia nel quadro della riforma del sistema di accoglienza nel 1985. Consapevole di come l'integrazione rappresenti un processo di lungo periodo, una ricerca si è interessata alle ricadute della misura sull'integrazione economica a 8 anni dall'ingresso dei rifugiati sul territorio.

Rifugiati e integrazione

Disoccupazione e sottoccupazione dei rifugiati: il sistema di accoglienza nazionale può essere una concausa.

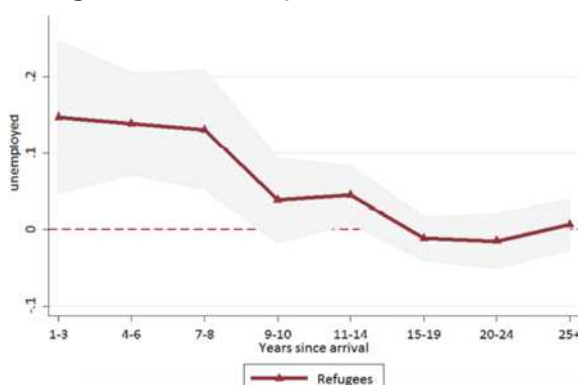
Negli ultimi anni crescente attenzione è stata riservata in Europa all'integrazione dei rifugiati e alle difficoltà di inserimento di questa categoria nel mercato del lavoro. Le ricerche hanno messo in luce la maggiore fragilità di questa categoria di migranti rispetto ad altre. Essi corrono un maggior rischio di non trovare lavoro (- 11,6%) e una maggiore probabilità di essere disoccupati (+ 22,1%) (Fasani *et al.*, 2018). Il più alto tasso di disoccupazione e gli stipendi più bassi

caratterizzano questo target anche dopo diversi anni dall'arrivo nel paese (Perino e Eve, 2017). Oltre alle difficoltà incontrate da tutti gli stranieri nell'inserimento in un nuovo paese (es. limitata padronanza della lingua e conoscenza dei meccanismi del mercato del lavoro locale) i rifugiati soffrono di ulteriori impedimenti legati all'impossibilità di preparare il proprio viaggio e alla fragilità delle proprie reti familiari e sociali nel paese di destinazione; oltre che maggiori difficoltà nel vedere riconosciute le proprie competenze. Tali condizioni comportano un loro ingresso nel mercato del lavoro a livelli più bassi.

A tali difficoltà si aggiungono ulteriori vincoli determinati dal sistema di accoglienza del paese di destinazione, inclusi i lunghi tempi di attesa per la gestione delle loro candidature e l'ineleggibilità per determinati programmi fino a termine del processo.

Numerose sono state le misure che sono state introdotte e gli approcci che sono

Fig. 1 - Disoccupazione: divario tra rifugiati e altri migranti extra EU rispetto alla data di arrivo



Fonte: Fasani *et al.*, 2018

adottati nei vari paesi europei rispetto al processo di integrazione di cittadini di origine straniera. Su due aspetti in particolare si concentra spesso l'attenzione: l'apprendimento della lingua e della cultura locale e la dispersione dei rifugiati in piccoli gruppi sul territorio nazionale. Argomenti a favore di quest'ultima misura sono la prevenzione della creazione di ghetti (vedendo nella

concentrazione etnica un ostacolo all'integrazione), la creazione di condizioni che facilitino l'interazione con la popolazione locale e quindi l'integrazione, e infine una maggiore suddivisione tra la popolazione locale dei costi sociali e politici dell'accoglienza.

In cosa consiste l'intervento?

In Svezia, una riforma strutturale del sistema di accoglienza fu adottata nel 1985 portando a un cambiamento importante a livello di approccio rispetto al passato. Il nuovo sistema si distingueva per due aspetti: **a) una redistribuzione dei rifugiati e richiedenti all'interno del territorio nazionale (settlement policy); 2) una minore attenzione verso un rapido inserimento nel mercato del lavoro e una maggiore attenzione alla partecipazione a corsi e attività formative.**

La redistribuzione portò a un'effettiva diminuzione della concentrazione intorno alla capitale, Stoccolma, dal 36% al 32% nell'arco di 6 anni e all'incremento della presenza straniera nel nord del paese.

In base al nuovo sistema, fatta eccezione per i casi di riunificazione familiare, il governo centrale assegnava a ogni rifugiato un comune di residenza. Inizialmente, la redistribuzione avrebbe dovuto coinvolgere 60 municipalità scelte sulla base delle opportunità di integrazione ivi presenti (es. lavorative o formative). A seguito del crescente numero di richiedenti asilo, il numero delle municipalità coinvolte salì a 277, individuate però solo sulla base delle soluzioni abitative disponibili.

Per non gravare troppo sui mercati del lavoro locali, il percorso di inclusione venne strutturato intorno a due fasi: una prima aveva la durata di 18 mesi nell'arco dei quali il rifugiato partecipava a corsi di integrazione e beneficiava di un supporto economico; una seconda era invece finalizzata all'inserimento lavorativo. La riforma prevedeva

che i rifugiati risiedessero all'interno del comune che era stato loro assegnato almeno fino al concludersi della prima fase. In ogni caso, nessuna restrizione sarebbe stata loro imposta qualora avessero trovato autonomamente un nuovo alloggio, con l'unico vincolo di attendere fino al liberarsi di un posto all'interno di un corso di lingua nella nuova area di residenza. I servizi messi a disposizione del comune di residenza di cui avrebbero usufruito sarebbero stati completamente rimborsati dal governo centrale; non vi erano pertanto particolari incentivi dal punto di vista delle autorità locali a facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro nel minore tempo possibile. A differenza del passato, la presa in carico della persona ricadeva non più su un solo ente ma su due diversi servizi, i servizi comunali e quelli nazionali dell'impiego. Nell'assegnazione della soluzione abitativa, le preferenze dei migranti erano tenute in conto ma nella misura dei posti disponibili in ogni municipalità: in caso di eccedenze la scelta spettava ai funzionari, con l'indicazione di privilegiare i desiderata dei richiedenti con un livello più elevato di istruzione e che parlavano la stessa lingua di altri componenti della comunità locale.

La riforma è stata pienamente a regime fino al 1991, quando la sua applicazione ha subito progressivi cambiamenti fino alla definitiva soppressione nel 1994.

La distribuzione sul territorio nazionale e la prevenzione rispetto alla creazione di ghetti possono rappresentare una soluzione per favorire l'integrazione

In che modo è stato valutato?

Una ricerca ha indagato se la riforma svedese del 1985 avesse positivamente impattato sul processo integrazione e in quale misura, attraverso la misurazione del grado di integrazione economica dei rifugiati giunti in Svezia tra il 1987 e il 1989 (Edin *et al.*, 2004). La scelta del biennio in questione era determinata dal rigore con cui la pratica della redistribuzione era stata applicata in quel periodo.

Interessata alle ricadute a lungo termine, la ricerca ha mirato a **stimare gli effetti sulla situazione economica dei partecipanti al programma a 8 anni di distanza, concentrandosi su tre elementi: il reddito annuo, l'inattività (assenza di impiego nel mondo del lavoro e di coinvolgimento in attività formative) e l'utilizzo di sussidi.**

La valutazione degli effetti della riforma si basa su un approccio *difference in difference*:

- da un lato vi sono i "trattati", cioè coloro che sono esposti alla riforma. Sono i cittadini di paesi terzi non appartenenti all'OCSE ed esterni all'Europa. Sono selezionati per l'analisi solo i 18-55enni;

- dall'altro vi sono i "controlli", cioè un gruppo di persone usate come termine di paragone e che non sono influenzate dalla riforma oggetto di analisi. I ricercatori hanno usato molti termini di paragone, concludendo con il preferire gli immigrati dai

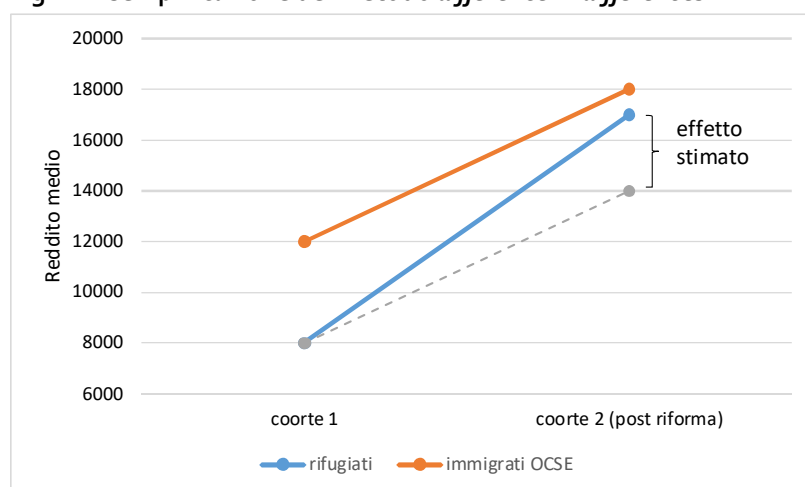
paesi OECD per via della maggiore somiglianza iniziale.

- per entrambi i gruppi si osservano le coorti di immigrazione 1981-83 e 1987-89. Per la prima coorte (1981-83) entrambi i gruppi non sono sottoposti alla riforma, mentre nella seconda uno dei due gruppi è esposto alla riforma;

- si misura la differenza nelle condizioni economiche (es: il reddito medio 8 anni dopo) di trattati e controlli nella prima coorte; supponendo che per la seconda coorte la differenza sarebbe rimasta la medesima in assenza di riforma, si stima l'effetto della riforma confrontando le differenze trattati-controlli tra le due coorti. La stima viene ottenuta via regressione multivariata, considerando eventuali differenze iniziali di composizione dei gruppi.

Si confrontano le condizioni di due gruppi (rifugiati e controlli) in due coorti diverse, prima e dopo la riforma. Il confronto incrociato ne stima l'effetto.

Fig. 2 - Esempificazione del metodo *difference in differences*



L'intervento funziona?

Considerando che l'integrazione è un processo di lungo periodo, la scelta di analizzare la situazione economica dei beneficiari a 8 anni di distanza permette di riflettere sulle effettive ricadute della politica.

In primo luogo la ricerca verifica gli effettivi cambiamenti negli assetti territoriali successivi alla riforma. La popolazione migrante ha una forte propensione alla mobilità. Sebbene si osservi nel corso del tempo una progressiva concentrazione

verso le tradizionali mete del sud del paese, il livello di concentrazione registrato per la coorte 1987-89 non raggiunge le percentuali pre-riforma. La riforma ha dunque effettivamente modificato, al netto della mobilità in senso opposto, la distribuzione dei rifugiati sul territorio nazionale. Questo però è il passo intermedio della riforma, che attraverso la redistribuzione dei rifugiati intendeva favorirne l'integrazione economica. Da questo punto di

vista non sembra che essa abbia raggiunto i risultati sperati, anzi. Le stime *difference in differences* mostrano che a causa della riforma i rifugiati hanno subito un peggioramento generalizzato delle proprie condizioni: subiscono una perdita nei salari pari al 25%; corrono un maggior rischio di rimanere inattivi (5%-7%) e di risultare a carico del sistema previdenziale (in termini relativi più del 40%).

Nel discutere i risultati i ricercatori argomentano che a pesare maggiormente sembra essere stato il cambiamento di approccio che obbligava i rifugiati a un più lento ingresso nel mondo del lavoro, più che i vincoli introdotti a livello di distribuzione geografica. Le implicazioni avrebbero però potuto essere peggiori se i rifugiati non si fossero autonomamente mossi verso aree

Tav. 1 - Movimenti nel tempo dei rifugiati

	1981/83		1987/89	
	t	t+8	t	t+8
Regione 1 Stockholm	48.0%	52.3%	25.0%	33.6%
Regione 2 Göteborg Malmö	15.3%	18.0%	16.2%	25.6%
Regione 3	29.2%	24.3%	31.4%	29.5%
Regione 4	6.4%	4.1%	17.7%	8.5%
Regione 5	0.8%	0.9%	3.4%	1.7%
Regione 6 scarsamente popolata	0.3%	0.4%	6.3%	1.1%

diverse da quelle inizialmente assegnate. A questo proposito si ricordi che dopo una prima fase della riforma l'assegnazione dei rifugiati alle municipalità dipendeva solo dalle disponibilità abitative e non dalle opportunità di lavoro. Se non si fossero autonomamente spostati avrebbero mostrato, secondo ulteriori stime, condizioni ancora peggiori.

Nell'implementazione di una politica di redistribuzione è importante tenere presente le caratteristiche e le opportunità, non solo abitative, offerte dai territori

Quali conclusioni trarre dallo studio?

- Una distribuzione diffusa dei rifugiati sul territorio nazionale può contrastarne la ghettizzazione, fermo restando che l'organizzazione del sistema sia tale da garantire in ogni territorio le opportunità, anche economiche, necessarie all'integrazione.
- La formazione, soprattutto linguistica, è un tassello importante del processo di inclusione sociale, tuttavia l'inserimento nel mondo del lavoro nei più brevi tempi possibili si conferma essere elemento imprescindibile. Un ritardo nell'ingresso rischia di comportare una maggiore dipendenza dai servizi di welfare.
- La dispersione sul territorio nazionale mette i rifugiati nelle condizioni di non poter usufruire di eventuali reti etniche. In un mercato del lavoro, anche in Svezia, governato da canali informali di assunzione, una tale strategia richiede di essere accompagnata da un adeguato supporto volto a favorire la creazione di nuove reti.
- Le possibilità locali di inserimento lavorativo e le opportunità offerte devono essere attentamente valutate per non rischiare di ostacolare ulteriormente l'inserimento di una categoria già molto fragile.

Riferimenti bibliografici

- Edin P.A., Fredriksson P., Åslund O. (2004), *Settlement policies and the economic success of immigrants*. Journal of Population Economics 17, 133–155.
- Fasani F., Frattini T., Minale L. (2018), *(The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe*, IZA Institute for Labor Economics, Discussion Paper 11333.
- Perino M., Eve M. (2017), *Torn Nets. How to explain the gap of refugees and humanitarian migrants in the access to the Italian labour market*. Working Paper FIERI.

La presente nota è stata redatta da Gaia Testore (ASVAPP). Progetto CAPIRe è un'iniziativa dell'ASVAPP sostenuta dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblée Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino (ASVAPP).

