

CONFERENZA MINISTERIALE EUROPEA SULL'INTEGRAZIONE (MILANO, 5 E 6 NOVEMBRE 2014)

Il 5 e 6 novembre 2014 la Presidenza italiana ha organizzato una Conferenza Ministeriale sull'Integrazione, con l'obiettivo di sviluppare ulteriormente le Linee guida strategiche concernenti lo Spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia adottato dal Consiglio europeo nel giugno 2014. Il dibattito è stato incentrato sui Principi Fondamentali Comuni adottati il 19 novembre 2004, l'incontro informale dei ministri europei per l'integrazione tenutosi a Saragozza il 15-16 aprile 2010, le successive Conclusioni del Consiglio in materia di Integrazione adottate il 3-4 giugno 2010, nonché le Conclusioni del Consiglio adottate il 5 e 6 giugno 2014.

In tale contesto le delegazioni hanno concordato sulla necessità di indagare gli aspetti chiave dell'integrazione, focalizzandosi sui diversi livelli di *governance* attenenti al processo di integrazione e sui legami tra integrazione e relativi ambiti di policy. In particolare, sarebbe opportuno tenere in considerazione i seguenti aspetti:

I. Affrontare l'integrazione con un approccio globale

Le Conclusioni del Consiglio adottate il 5 e 6 giugno 2014 in materia di integrazione dei cittadini di Paesi terzi legalmente soggiornanti nell'Unione europea riconoscono l'importanza di un approccio globale nonché del *mainstreaming* delle politiche e delle prassi in tutti i settori politici e a tutti i livelli di governo rilevanti. Le Conclusioni specificano ulteriormente che tale approccio all'integrazione presuppone, tra le altre cose, politiche e misure ricettive efficaci che rispondano alle esigenze specifiche sia dei singoli individui che dei gruppi di migranti, maggiormente soggetti a fenomeni di esclusione sociale, inclusi i titolari di protezione internazionale.

In aggiunta a ciò, l'Agenda Europea per l'Integrazione dei cittadini di Paesi terzi, adottata dalla Commissione il 20 luglio 2011, evidenzia che l'integrazione è legata a un quadro di legislazione e politiche definite e coordinate a livello europeo, e sottolinea l'importanza di tenere in considerazione le priorità di integrazione in tutti gli ambiti attinenti, in modo da contribuire coerentemente a rispondere alle sfide poste dall'integrazione così come ad altre priorità politiche.

I legami tra migrazione e politiche di integrazione sono molteplici. In particolare, le condizioni di accoglienza dei titolari di protezione internazionale impattano fortemente sulle loro future prospettive di integrazione nelle società ospitanti. Alla luce di quanto qui esposto, e così come enunciato dal Consiglio europeo nelle Conclusioni del 26/27 giugno 2014, l'impegno dell'Unione in tema di protezione internazionale richiede una solida politica di asilo europea basata su solidarietà e responsabilità, principi contenuti nell'Articolo 80 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

II. Non discriminazione

La non discriminazione costituisce una dimensione centrale delle politiche europee di integrazione ed è stata al centro di iniziative lanciate a livello europeo sin dalle Conclusioni del Consiglio tenutosi a Tampere nel 1999, secondo cui le politiche di integrazione nell'UE dovrebbero mirare a garantire diritti e doveri per i cittadini di Paesi terzi assimilabili a quelli dei cittadini europei, e dovrebbero altresì promuovere la non-discriminazione nella vita economica, sociale e culturale, nonché prevedere misure contro il razzismo e la xenofobia.

Quasi tutti i Principi Fondamentali Comuni fanno in qualche modo riferimento alla non discriminazione, in virtù del ruolo basilare che tale principio riveste nel favorire l'integrazione e nel promuovere la coesione sociale. In particolare, il Principio Fondamentale Comune numero 2, centrato sul rispetto dei valori

fondamentali dell'UE, indica esplicitamente la non discriminazione come uno dei concetti tutelati dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea.

Nel riaffermare tale impegno in tema di non discriminazione, le Conclusioni del Consiglio del 5 e 6 giugno 2014 in materia di integrazione dei cittadini di Paesi terzi legalmente soggiornanti nell'UE riconoscono la necessità di ulteriori sforzi volti al raggiungimento di un approccio più bilanciato per la tutela dei valori fondamentali alla base delle società europee, per il contrasto dei pregiudizi e per il rispetto della diversità nella prospettiva di accrescere la tolleranza e la non discriminazione nelle società dell'UE, in stretta collaborazione con i partner sociali e la società civile.

A tale proposito, è essenziale sviluppare politiche di non discriminazione con riferimento al tema dell'occupazione. Il Principio Fondamentale Comune numero 3 afferma che l'occupazione è una componente fondamentale del processo d'integrazione ed è essenziale per la partecipazione degli immigrati, per il loro contributo alla società ospitante e per la visibilità di tale contributo.

L'Agenda Comune per l'Integrazione del 2005 riporta diverse misure volte a favorire l'accesso dei migranti al mercato del lavoro, tra cui approcci innovativi per prevenire la discriminazione nel mercato del lavoro, corsi di formazione che indagano modalità ulteriori per il riconoscimento delle qualifiche dei neo arrivati nonché condizioni facilitate per l'accesso al mercato del lavoro da parte delle donne. È opportuno che l'impegno in tale ambito continui ad essere una priorità per gli Stati europei non solo perché quello della non discriminazione è un principio fondamentale del diritto dell'UE, ma anche perché, così come riconosciuto dalla strategia Europa 2020, accrescere l'accesso dei migranti al mercato del lavoro è essenziale per il raggiungimento di una crescita economica sostenibile in Europa.

La non discriminazione gioca un ruolo centrale anche riguardo all'accesso dei migranti all'istruzione. Il Principio Fondamentale Comune numero 5 afferma che gli sforzi nel settore dell'istruzione sono cruciali per preparare gli immigrati, e soprattutto i loro discendenti, ad una partecipazione più effettiva e più attiva alla società. A tale proposito, le Conclusioni del Consiglio del novembre 2009 sull'istruzione dei bambini di origine straniera invitano gli Stati membri a istituire o rafforzare meccanismi anti-discriminazione, accrescendo la permeabilità dei percorsi nell'ambito del sistema scolastico e rimuovendo gli ostacoli all'avanzamento individuale all'interno di tale sistema, al fine di combattere la segregazione e contribuire a livelli di rendimento più alti da parte dei discendenti immigrati. È opportuno fornire ai bambini di origine straniera un supporto mirato al fine di colmare le distanze tuttora esistenti in termini di rendimento tra essi e i bambini autoctoni.

Un'altra priorità essenziale per affrontare la discriminazione è quella di ridurre e superare gli ostacoli pratici che impediscono ai migranti di accedere ai servizi sociali, priorità inclusa nel Principio Fondamentale Comune numero 6. Vi sono evidenze che mostrano come tali ostacoli possano essere collegati alle differenze linguistiche o culturali dei migranti piuttosto che alle loro condizioni socio-economiche maggiormente svantaggiate. Al fine di far fronte a tali ostacoli, sarebbe opportuno adottare diverse misure in collaborazione con i diversi livelli di governo. La diffusione di nuove tecnologie, in particolare l'accesso a Internet, costituisce un grande potenziale per affrontare le necessità di una comunità variegata, favorendo l'integrazione e lo scambio reciproco. Risulta pertanto importante adottare misure volte a colmare la distanza esistente nell'uso delle nuove tecnologie in alcuni segmenti della popolazione, inclusi i migranti.

III. *Mainstreaming* delle politiche di integrazione

Il Principio Fondamentale Comune numero 10 afferma che l'inclusione delle politiche e misure di integrazione in tutti i pertinenti portafogli politici e a tutti i livelli di governo e di servizio pubblico è una considerazione importante nella formulazione e nell'attuazione della politica pubblica.

Nella spiegazione a tale principio inclusa nelle Conclusioni del Consiglio sulle Politiche di Integrazione degli Immigrati nell'Unione Europea del 19 novembre 2004, si afferma inoltre l'opportunità di riservare particolare attenzione all'impatto dell'immigrazione su servizi pubblici come l'istruzione, i servizi sociali e altri, specialmente a livello delle amministrazioni regionali e locali, al fine di evitare un abbassamento degli standard di qualità di tali servizi. Nel riconoscere la rilevanza di includere l'integrazione nella formulazione e nell'attuazione delle politiche, le stesse Conclusioni sottolineano anche la necessità di accompagnare tale inclusione con politiche specificamente mirate all'integrazione dei migranti.

Come mostrano le iniziative intraprese in diversi Paesi, il *mainstreaming* delle politiche presenta numerosi vantaggi. Innanzitutto, consentono di rispondere alle esigenze di società eterogenee e sempre più variegate, favorendo una sensibilità diffusa verso tale diversità che contrasti discriminazione e stereotipi. Secondariamente, consentono di gestire meglio il crescente numero di immigrati di seconda e terza generazione, i quali potrebbero trovarsi a fronteggiare ostacoli strutturali nell'ambito dell'istruzione o del mercato del lavoro. Infine, se gestito adeguatamente, il *mainstreaming* delle priorità in materia di integrazione consente anche la definizione di politiche economicamente efficienti dagli esiti positivi per l'intera società, massimizzando pertanto l'impatto delle risorse pubbliche.

Pur riconoscendo il potenziale del *mainstreaming* delle priorità di integrazione nelle politiche pubbliche, è tuttavia opportuno rammentare alcune riserve. Innanzitutto, il rischio della cosiddetta "scomparsa dell'obiettivo", ovvero che le necessità specifiche della popolazione migrante – quali l'apprendimento della lingua, il riconoscimento delle qualifiche e l'accesso alla cittadinanza – possano essere trascurate da politiche volte all'intera popolazione. Alla luce di quanto appena esposto, è richiesto un impegno significativo, a tutti i livelli di *governance*, al fine di definire politiche che raggiungano effettivamente ciascun membro della società, in particolare rafforzando la flessibilità nell'erogazione dei servizi e accrescendo la consapevolezza delle diverse esigenze in termini di welfare da parte della popolazione. Oltre a ciò, è opportuno che le esigenze di gruppi di migranti quali rifugiati, donne e bambini continuino ad essere affrontate attraverso un supporto mirato e misure specifiche.

Il *mainstreaming* delle politiche passa anche attraverso una maggiore cooperazione tra gli attori a vario titolo competenti a livello europeo. A tale proposito, si saluta con favore l'innovazione nell'organizzazione della Commissione europea recentemente nominata. Innanzitutto, la nomina di un vice presidente responsabile dello stato di diritto e della Carta dei Diritti Fondamentali. Allo stesso tempo, si auspicano risultati in materia di accesso al mercato del lavoro e mobilità intra-europea derivanti dalla cooperazione prevista tra il Commissario responsabile della Migrazione e degli Affari Interni e il Commissario responsabile di Occupazione, Affari sociali, Competenze e Mobilità lavorativa.

L'istituzione del nuovo Forum Europeo sulla Migrazione è un passo significativo nell'incoraggiare la cooperazione tra gli stakeholder nazionali impegnati in materia di migrazione. Sulla base dell'esperienza del Forum Europeo per l'Integrazione, il nuovo Forum continuerà ad essere una piattaforma per la società civile, e il suo approccio partecipativo sarà accresciuto assicurando un più stretto coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nella preparazione e nell'organizzazione degli incontri da esso previsti. Il Forum Europeo sulla Migrazione, pertanto, rappresenta una nuova e promettente piattaforma di dialogo e scambio di competenze a livello europeo, da salutare con favore.

IV. Monitoraggio delle politiche di integrazione

Il Principio Fondamentale Comune numero 11 afferma che occorre sviluppare obiettivi, indicatori e meccanismi di valutazione chiari per adattare la politica, valutare i progressi verso l'integrazione e rendere più efficace lo scambio di informazioni. A seguito delle priorità stabilite dalla Conferenza ministeriale tenutasi a Potsdam nel maggio 2007 e riaffermata dalla Conferenza ministeriale di Vichy nel novembre 2008, la Conferenza ministeriale tenutasi a Saragozza nel 2010 identifica "indicatori" europei comuni in quattro ambiti di rilevanza ai fini dell'integrazione: occupazione, istruzione, inclusione sociale e cittadinanza attiva. Evidenziando l'importanza di tali indicatori, nella Agenda Europea per l'Integrazione del 2011 la

Commissione afferma l'intenzione di monitorare gli sviluppi in tale ambito e di formulare raccomandazioni, in accordo con gli Stati membri.

Il monitoraggio del processo di integrazione e delle politiche adottate in tale ambito è essenziale per accrescere il processo europeo di apprendimento. In ragione di ciò, il monitoraggio dovrebbe essere considerato un aspetto trasversale da sviluppare parallelamente al processo di *policy-making*, in tutte le fasi e a tutti i livelli. In particolare, il monitoraggio è anche funzionale alla valutazione dell'efficacia delle politiche attuate in ambiti quali l'anti-discriminazione e il *mainstreaming* delle politiche di integrazione.

Al fine di compiere ulteriori progressi in tale ambito, gli sforzi dovrebbero essere volti ad assicurare che gli indicatori di integrazione adottati dagli Stati membri si basino su statistiche di alto livello e su set di dati omogenei, come quelli forniti da EUROSTAT. Così come i livelli regionali e locali sono essenziali per il buon esito del processo di integrazione, allo stesso modo dovrebbero essere sviluppati strumenti ed indicatori specifici per il monitoraggio delle dinamiche aventi luogo a tali livelli. Infine, è importante riconoscere che l'integrazione è un processo sfaccettato che necessita di essere trattato nella sua interezza: in particolare, tutte le differenti dimensioni dell'integrazione – economica, sociale e culturale – dovrebbero essere monitorate adeguatamente attraverso indicatori appropriati.

Al fine di raggiungere gli obiettivi sopra esposti, il quadro europeo in materia di integrazione rappresenta una piattaforma privilegiata, in particolare per lo scambio di informazioni e lo sviluppo di migliori prassi. In tale contesto, i Punti di Contatto Nazionali per l'Integrazione dovrebbero approfondire ulteriore impegno nel migliorare lo scambio reciproco su questioni relative al monitoraggio dell'integrazione, anche utilizzando il portale *European Website on Integration*. Anche i Moduli Europei per l'Integrazione costituiscono un importante strumento sviluppato dalla Commissione per monitorare e comparare le prassi in materia di integrazione. Basandosi su quanto già raggiunto, per il futuro è importante estendere l'utilizzo dei Moduli Europei per l'Integrazione, migliorare la loro attuale struttura e contenuto, nonché accrescere la loro dimensione operativa.