COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 1.9.2005
COM(2005) 389 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Un'agenda comune per l'integrazione
Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea

INDICE

1. INTRODUZIONE 3
2. RAFFORZARE L'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI FONDAMENTALI COMUNI 4
3. PER UNA STRATEGIA COERENTE A LIVELLO DELL'UNIONE 12
4. CONCLUSIONI 15
ALLEGATO 16

1. INTRODUZIONE

La migrazione legale e l'integrazione dei cittadini di paesi terzi sono parte di un importante dibattito che interessa oggi l'intera Unione europea allargata. Il fenomeno migratorio riguarda molti Stati membri e lancia a ciascuno la sfida dell'integrazione. Alcuni paesi, fra cui i nuovi Stati membri, hanno conosciuto il problema dell'immigrazione soltanto di recente. Altri affrontano le difficoltà dell'immigrazione e dell'integrazione da decenni ma non sempre con risultati soddisfacenti, e stanno pertanto rivedendo le loro politiche al riguardo. Vasta è la gamma delle strategie, frutto di una storia, di tradizioni e sistemi istituzionali diversi, adottate per dare una soluzione ai problemi emergenti. La presente comunicazione trae le conclusioni delle politiche tentate sino ad oggi.

L'integrazione dei cittadini di paesi terzi che vivono e lavorano nell'UE ha assunto negli ultimi anni una posizione sempre più rilevante nell'agenda europea. Rispondendo al Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) che chiedeva, nel 2002, l'istituzione di cellule nazionali di contatto in materia di integrazione, il Consiglio europeo del giugno 2003 ha rinnovato il mandato e invitato la Commissione a presentare una relazione annuale sulla migrazione e l'integrazione[1]. Nella comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione[2], la Commissione definisce un approccio multisettoriale dell'integrazione. Nel novembre 2004 esce la prima edizione di un manuale sull'integrazione per politici e operatori (*Handbook on Integration for policy-makers and practitioners)*.

Il programma dell'Aia, adottato dal Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004, sottolinea l'esigenza di un maggiore coordinamento fra le politiche nazionali di integrazione e le iniziative dell'EU in materia e afferma che un quadro imperniato su principi fondamentali comuni fungerà da fondamento per le future iniziative dell'UE, basandosi su obiettivi e mezzi di valutazione chiari[3]. Il Consiglio Giustizia e affari interni del 19 novembre 2004 ha adottato principi fondamentali comuni a sostegno di un quadro europeo coerente per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi[4]. Il programma dell'Aia invita la Commissione a presentare un programma politico in materia di migrazione legale entro il 2005. Come primo passo, la Commissione ha pubblicato un Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica[5], sottolineando che le misure per agevolare l'ammissione non possono prescindere da politiche attive per l'integrazione.

L'integrazione è al centro di diverse politiche dell'Unione. L'integrazione effettiva e responsabile dei migranti nel mercato del lavoro costituisce un importante contributo al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona. La Commissione promuove e sostiene gli sforzi degli Stati membri per quanto riguarda l'occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità, ponendo l'accento sulla prospettiva di genere affinché sia fatto pienamente uso, sul mercato del lavoro, del potenziale costituito dalle donne migranti. I nuovi orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione invitano gli Stati membri a prendere provvedimenti affinché aumentino i livelli occupazionali fra i migranti.

Il rispetto dei diritti fondamentali, la non discriminazione e pari opportunità per tutti sono elementi cardine dell'integrazione. La legislazione UE dispone di un quadro rigoroso di norme antidiscriminatorie6. Nella comunicazione su una strategia quadro per la non

---

1 La prima relazione è stata pubblicata nel 2004, COM(2004) 508.
2 COM(2003) 336.
3 Allegato I alle conclusioni della presidenza, Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004.
4 Documento del Consiglio n. 14615/04 del 19 novembre 2004.
5 COM(2004) 811.
6 Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e direttiva 2000/78/CE del

discriminazione e le pari opportunità per tutti7, la Commissione evidenzia la necessità di intensificare gli sforzi per promuovere le pari opportunità per tutti, perché sia soppressa ogni barriera strutturale contro cui si scontrano immigrati, minoranze etniche e altre categorie vulnerabili. La proposta di dichiarare il 2007 "Anno europeo delle pari opportunità per tutti" e di inaugurare nel 2008 l'"Anno europeo del dialogo interculturale" sono iniziative di sensibilizzazione fondamentale per il raggiungimento di questi obiettivi.

Per attuare misure di integrazione servono fondi adeguati. L'UE sostiene le politiche d'integrazione degli Stati membri attraverso una serie di strumenti finanziari. Le azioni preparatorie per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (INTI) hanno avuto un ruolo importante nel promuovere attività a livello locale, consolidando le reti e lo scambio d'informazioni e buone pratiche fra Stati membri, autorità regionali e locali e altri attori interessati. Hanno suscitato grande interesse ma beneficiato di risorse insufficienti per far fronte alla vastità del fabbisogno. Nelle prospettive finanziarie 2007-2013 la Commissione ha proposto nuovi strumenti di solidarietà, fra i quali il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, basandosi sui principi fondamentali comuni.

Gli obiettivi del Fondo integrano quelli del Fondo sociale europeo (FSE) che a sua volta si avvale dell'esperienza dell'iniziativa comunitaria EQUAL nel sostegno a approcci innovativi intesi a evitare la discriminazione dei migranti sul mercato del lavoro. La proposta della Commissione per gli interventi del Fondo sociale europeo nel periodo 2007-2013 pone particolare enfasi sul rafforzamento dell'inclusione sociale delle persone svantaggiate. Anche il Fondo europeo di sviluppo regionale sostiene alcune misure di integrazione.

La presente comunicazione è una prima risposta della Commissione all'invito del Consiglio europeo di istituire un quadro europeo coerente per l'integrazione. Fondamenti di tale quadro sono proposte di misure che diano attuazione concreta ai principi fondamentali comuni, ma anche una serie di meccanismi di sostegno dell'UE. Prendendo le mosse dai quadri politici esistenti dell'UE, la comunicazione suggerisce nuove azioni a livello sia nazionale che dell'Unione. Gli Stati membri sono spronati a moltiplicare gli sforzi per definire strategie nazionali globali di integrazione e si propongono nuovi modi per garantire la coerenza fra le azioni UE e quelle nazionali.

2. RAFFORZARE L'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI FONDAMENTALI COMUNI

Seguono degli orientamenti alle politiche d'integrazione dell'UE e degli Stati membri. Le azioni proposte (descritte in allegato) si rifanno al manuale sull'integrazione, alle azioni preparatorie INTI e alla proposta di Fondo europeo per l'integrazione. L'ordine delle azioni non riflette nessuna priorità. L'elenco è indicativo e non è esaustivo: spetta agli Stati membri stabilire le priorità e scegliere le azioni e le relative modalità di esecuzione nell'ambito delle situazioni e tradizioni nazionali. Le azioni andrebbero viste come costituenti principali di tutte le politiche di integrazione. In ciascuna azione è opportuno integrare una prospettiva di genere, insieme con una attenzione specifica per la situazione dei giovani migranti e dei bambini.

Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

7 COM(2005) 224.

1. *"L'integrazione è un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri"*

Livello nazionale	**Livello UE**
Rafforzare la capacità della società di accoglienza di adattarsi alla diversità mediante azioni di integrazione destinate alla popolazione di accoglienza. Istituire programmi nazionali di attuazione dell'approccio bilaterale. Migliorare la comprensione e accettazione della migrazione attraverso campagne di sensibilizzazione, mostre, manifestazioni interculturali, ecc. Fare conoscere nella società di accoglienza i contenuti e gli effetti dei programmi e delle attività di accoglienza e di ammissione. Potenziare il ruolo degli organismi privati nella gestione della diversità. Promuovere relazioni di fiducia e di buon vicinato attraverso attività di "benvenuto", l'affiancamento di una guida educativa (*mentoring*), ecc. Cooperare con i media, per es. mediante codici di buona prassi facoltativi per giornalisti.	Sostenere azioni transnazionali, come campagne o manifestazioni interculturali, che diffondano informazioni precise sulla cultura, la religione e il contributo economico e sociale dei migranti. Sostenere progetti pilota e studi per esplorare nuove forme di cooperazione comunitaria in materia di ammissione e integrazione.

2. *"L'integrazione implica il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea"*

Livello nazionale	**Livello UE**
Porre l'accento sull'educazione civica nei programmi di accoglienza e altre attività per i cittadini di paesi terzi appena arrivati affinché gli immigrati comprendano e rispettino i valori comuni nazionali e europei, e ne traggano beneficio.	Includere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nei futuri programmi pluriennali dell'Agenzia per i diritti fondamentali. Trovare modalità effettive per sensibilizzare il pubblico ai valori fondamentali dell'UE.

3. *"L'occupazione è una componente fondamentale del processo d'integrazione ed è essenziale per la partecipazione degli immigrati, per il loro contributo alla società ospite e per la visibilità di tale contributo"*

Livello nazionale	**Livello UE**
Definire strategie innovative per prevenire la discriminazione sul mercato del lavoro. Associare le parti sociali all'elaborazione e attuazione delle misure di integrazione. Informare datori di lavoro e istituti di istruzione dei certificati per corsi di introduzione, affinché promuovano l'accesso al mercato del lavoro e a opportunità di formazione. Esplorare nuove modalità di riconoscimento delle qualifiche e della formazione e/o esperienza professionale dei nuovi arrivati, basandosi sulle normative esistenti. Sostenere le capacità di formazione di piccole imprese, organizzazioni professionali e sindacati di settori economici che occupano un numero considerevole di migranti. Promuovere il lavoro delle donne migranti facendo in modo, nel trasporre la direttiva relativa al diritto al ricongiungimento familiare[8], che le restrizioni all'accesso al mercato del lavoro siano limitate e non impediscano l'integrazione. Incoraggiare l'assunzione dei migranti mediante azioni di sensibilizzazione, incentivi economici e altre misure rivolte ai datori di lavoro. Sostenere l'imprenditorialità dei migranti, agevolandone l'accesso ai servizi bancari e di credito.	Monitorare l'impatto delle riforme nazionali sull'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro. Incoraggiare gli Stati membri a mettere a punto politiche di integrazione nel mercato del lavoro. Monitorare l'applicazione della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e della direttiva sui cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo[9].

4. *"Ai fini dell'integrazione sono indispensabili conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite; mettere gli immigrati in condizione di acquisirle è essenziale per un'effettiva integrazione"*

[8] Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22.9.2003.
[9] Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25.11.2003.

Livello nazionale	Livello UE
Potenziare la dimensione "integrazione" delle procedure di ammissione, mediante misure di preparazione alla partenza come la diffusione di pacchetti informativi e l'organizzazione di corsi di lingua e educazione civica nel paese di origine. Organizzare programmi e attività di accoglienza per i cittadini di paesi terzi appena arrivati affinché acquisiscano conoscenze di base sulla lingua e storia, sulle istituzioni, gli aspetti socio-economici, la vita culturale, i valori e le norme fondamentali del paese di accoglienza. Proporre corsi su più livelli che tengano conto del diverso grado di istruzione degli interessati e delle nozioni già acquisite sul paese. Rafforzare la capacità dei programmi e delle attività di accoglienza di raggiungere le persone a carico di cittadini per i quali è in corso la procedura di ammissione, i bambini, le donne, gli anziani, le persone prive di istruzione o i portatori di handicap. Migliorare la flessibilità dei programmi di accoglienza organizzando corsi a tempo parziale, formazioni accelerate, corsi per corrispondenza e *online*. Incentrare le attività di accoglienza sui cittadini di paesi terzi di giovane età con difficoltà sociali o culturali legate a problemi di identità, in particolare quelle che istituiscono la figura di una guida educativa (*mentoring*) o di un "modello". Mettere in comune le risorse in modo che comuni vicini possano proporre corsi di tipo diverso.	Incentivare le azioni transnazionali mediante l'adattamento delle buone pratiche a contesti diversi, lo scambio di personale, l'attuazione congiunta di programmi, la divulgazione comune dei risultati. Sostenere programmi o modelli innovativi di integrazione che comportino formazioni linguistiche e in comunicazione e trattino gli aspetti culturali, politici e sociali del paese di accoglienza.

5. "Gli sforzi nel settore dell'istruzione sono cruciali per preparare gli immigrati e soprattutto i loro discendenti a una partecipazione più effettiva e più attiva alla società"

Livello nazionale	**Livello UE**
Concepire programmi scolastici che riflettano	Incorporare gli obiettivi di integrazione nei

la diversità. Tenere conto dei problemi specifici dei giovani migranti nell'ambito di misure dirette a prevenire il rendimento scolastico insufficiente e l'abbandono scolastico precoce. Migliorare l'accesso dei giovani migranti all'istruzione terziaria. Affrontare con efficacia il problema della delinquenza giovanile fra i migranti.	vari programmi comunitari per l'istruzione. Promuovere l'istruzione dei cittadini di paesi terzi nell'ambito del programma di lavoro Istruzione e formazione 2010. Permettere un riconoscimento chiaro e trasparente delle qualifiche, in particolare introducendo proposte per un quadro europeo delle qualifiche.

6. *"L'accesso degli immigrati alle istituzioni nonché a beni e servizi pubblici e privati, su un piede di parità con i cittadini nazionali e in modo non discriminatorio, costituisce la base essenziale di una migliore integrazione"*

Livello nazionale	**Livello UE**
Rafforzare la capacità degli organismi pubblici e privati fornitori di servizi di interagire con i cittadini di paesi terzi attraverso servizi interculturali di interpretazione e traduzione, programmi di *mentoring*, servizi di intermediazione e sportelli di informazione unici. Sviluppare strumenti di informazione globali, come manuali, siti Internet, registri delle capacità del personale di gestire la diversità. Costituire strutture organizzative sostenibili per l'integrazione e la gestione della diversità e sviluppare forme di cooperazione tra i diversi organismi governativi interessati che permettano ai loro funzionari di scambiarsi le esperienze e mettere in comune le risorse. Introdurre meccanismi di raccolta ed analisi delle informazioni sulle necessità delle diverse categorie di cittadini di paesi terzi a livello locale e regionale, tramite piattaforme per la consultazione, lo scambio di informazioni tra gli attori interessati e sondaggi presso le comunità di immigrati. Avviare un dibattito sull'integrazione con le imprese e correlare i programmi governativi con quelli aziendali sulla responsabilità sociale delle imprese. Introdurre la competenza interculturale nelle strategie di assunzione e formazione.	Monitorare l'applicazione della direttiva sui cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e della direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Incentivare la cooperazione nell'attuare il diritto comunitario relativo all'immigrazione e le buone pratiche nel campo dell'integrazione. Sostenere gli studi e lo scambio di buone pratiche. Promuovere lo sviluppo di attività di formazione interculturale trasferibili per i funzionari pubblici.

7. *"L'interazione frequente di immigrati e cittadini degli Stati membri è un meccanismo fondamentale per l'integrazione. Forum comuni, il dialogo interculturale, l'educazione sugli immigrati e la loro cultura, nonché condizioni di vita stimolanti in ambiente urbano potenziano l'interazione tra immigrati e cittadini degli Stati membri"*

Livello nazionale	**Livello UE**
Promuovere l'uso di spazi comuni e attività in cui gli immigrati interagiscono con la società d'accoglienza. Migliorare le condizioni di vita in termini di alloggio, sanità, strutture e servizi per bambini, sicurezza del vicinato, opportunità di istruzione, volontariato e formazione lavorativa, condizione degli spazi pubblici, esistenza di luoghi stimolanti protetti per bambini e giovani.	Potenziare la dimensione "integrazione" nelle politiche di inclusione e protezione sociale. Promuovere lo scambio di informazioni e di buone pratiche con le autorità regionali, locali e urbane attraverso reti su scala UE e intensificare il legame tra queste e le cellule nazionali di contatto mediante scambio di consulenze e competenze. Sostenere la cooperazione transnazionale a livello regionale, locale e comunale, fra autorità pubbliche, imprese private e società civile, comprese le associazioni di migranti.

8. *"La pratica di culture e religioni diverse è garantita dalla Carta dei diritti fondamentali e deve essere salvaguardata, a meno che non sia in conflitto con altri diritti europei inviolabili o con le legislazioni nazionali"*

Livello nazionale	**Livello UE**
Avviare un dialogo interculturale costruttivo e una riflessione pubblica ponderata. Promuovere la creazione di piattaforme di dialogo inter e intraconfessionale e/o tra comunità religiose e autorità con potere decisionale.	Agevolare il dialogo interculturale e interreligioso a livello europeo, con i vari attori interessati. Sviluppare il dialogo della Commissione con le organizzazioni religiose e di ricerca umanistica.

9. *"La partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formulazione delle politiche e delle misure di integrazione, specialmente a livello locale, favorisce l'integrazione dei medesimi"*

Livello nazionale	**Livello UE**
Aumentare la partecipazione civica, culturale e politica dei cittadini di paesi terzi nella società di accoglienza e migliorare il dialogo tra il governo e la società civile e i gruppi diversi di cittadini di paesi terzi per promuoverne la cittadinanza attiva. Sostenere la creazione di piattaforme consultive, su vari livelli, per la consultazione dei cittadini di paesi terzi. Promuovere il dialogo e gli scambi di esperienze e buone pratiche tra gruppi e generazioni di immigrati. Aumentare la partecipazione dei cittadini di paesi terzi al processo democratico, promuovendo una rappresentanza più equilibrata dei due sessi, attraverso campagne di sensibilizzazione e di informazione e programmi di rafforzamento delle capacità aventi tale obiettivo. Ridurre gli ostacoli all'esercizio dei diritti di voto, come tasse o formalità burocratiche. Favorire la partecipazione dei migranti alle organizzazioni esistenti, incoraggiando programmi speciali di volontariato e tirocini. Aumentare la partecipazione dei cittadini di paesi terzi allo sviluppo di risposte sociali al fenomeno della migrazione. Creare associazioni di migranti che diano consulenza ai nuovi arrivati e coinvolgerne i rappresentanti nei programmi di accoglienza in qualità di formatori e "modelli". Elaborare programmi nazionali di naturalizzazione e di preparazione alla cittadinanza.	Avviare uno studio/un'indagine conoscitiva dei diritti e doveri dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri. Favorire l'accesso dei migranti alle organizzazioni esistenti e la creazione di organizzazioni che ne rappresentino gli interessi su scala europea. Favorire la creazione di una piattaforma di organizzazioni di migranti e di organizzazioni che ne rappresentano gli interessi su scala europea. Valutare l'opportunità di elaborare un concetto di cittadinanza civica per promuovere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, comprendente i diritti e doveri necessari che ne rafforzino il senso di appartenenza alla società. Incentivare la ricerca e il dialogo sulle questioni di identità e cittadinanza.

3. PER UNA STRATEGIA COERENTE A LIVELLO DELL'UNIONE

Nel pieno rispetto delle competenze degli Stati membri e delle loro autorità locali e regionali è essenziale promuovere, a livello dell'UE, una strategia di integrazione più coerente. Sarà necessario pertanto consolidare il quadro giuridico sulle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini di paesi terzi, compresi i loro diritti e doveri; mettere a punto specifiche attività di cooperazione e sviluppare lo scambio di informazioni sull'integrazione; trasporre nel sistema (mainstreaming) e valutare.

3.1 Trasposizione a livello di sistema e valutazione: principi fondamentali comuni 10 e 11

L'attuazione efficace delle politiche e misure afferenti ai principi fondamentali comuni da 1 a 9 è funzione di due elementi. L'integrazione non è una problematica a sé stante, investe svariati settori d'intervento come l'occupazione, l'istruzione e le politiche urbane, e va trasposta in un'ampia gamma di politiche (punto 10). Le politiche e misure di integrazione vanno inoltre valutate per un miglioramento costante (punto 11).

10. "*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*"

Esempi di azioni necessarie a livello nazionale:

- Rafforzare la capacità di coordinare le strategie nazionali di integrazione dei cittadini di paesi terzi ai vari livelli di governo.
- Fare dell'integrazione un fattore importante delle politiche di migrazione economica.
- Includere l'integrazione in tutti i pertinenti settori politici, elaborando strategie mirate di integrazione.
- Porre la debita attenzione a trasporre, nelle politiche di integrazione, la dimensione di genere e le esigenze specifiche dei giovani migranti e dei bambini.
- Sostenere la cooperazione, il coordinamento e la comunicazione fra gli attori interessati.
- Provvedere affinché le cellule nazionali di contatto fungano da centri nazionali e l'informazione sia condivisa e coordinata fra tutti i livelli di governo e gli altri attori interessati, in particolare regionali e locali.

Azioni da intraprendere a livello UE:

- Rafforzare la rete delle cellule nazionali di contatto.
- Sviluppare la cooperazione fra istituzione e servizi competenti per le questioni afferenti all'integrazione.
- Incorporare gli obiettivi di integrazione nei programmi europei esistenti, per pertinenza.

11. "*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"*

Esempi di azioni necessarie a livello nazionale:

- Rafforzare la capacità di monitorare e valutare le politiche di integrazione con valutazioni d'impatto nazionali, meccanismi di consultazione degli attori interessati, indicatori e misure di monitoraggio.
- Rafforzare la capacità di raccogliere, analizzare e diffondere statistiche sull'integrazione.
- Valutare le procedure di ammissione e i programmi di accoglienza mediante indagini tra i beneficiari e gli attori interessati.
- Mettere a punto meccanismi di valutazione per i programmi di integrazione obbligatori.

Azioni da intraprendere a livello UE:

- Elaborare strumenti statistici e indicatori comuni.
- Incentivare lo scambio di informazioni sugli strumenti nazionali di valutazione e definire, ove opportuno, criteri europei per un apprendimento comparativo.
- Promuovere una migliore conoscenza dell'integrazione e l'analisi dell'impatto degli elementi obbligatori delle politiche nazionali di integrazione.
- Ampliare la base delle conoscenze (*evidence base*) delle politiche di integrazione mediante la ricerca.
- Sviluppare la rete europea dell'immigrazione.

3.2 Quadro giuridico sulle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini di paesi terzi

Dacché ha acquisito competenza nel settore della migrazione a norma del trattato di Amsterdam, la Commissione ha adottato una serie di strumenti giuridici sulle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini di paesi terzi (direttive sul ricongiungimento familiare, gli studenti, i ricercatori e i soggiornanti di lungo periodo) L'insieme di queste direttive costituisce il quadro giuridico che prescrive parità di trattamento e concede diritti di accesso al lavoro, all'istruzione/formazione, tutti elementi necessari non soltanto di una politica di immigrazione credibile ma anche dell'integrazione effettiva dei cittadini di paesi terzi nell'ambito di quella politica. Inoltre, la normativa UE contro la discriminazione sostiene e sviluppa tale quadro giuridico. Qualunque strumento futuro sulla migrazione dovrà tenere conto della parità di trattamento e dei diritti dei migranti.

3.3 Per una strategia coerente dell'UE: cooperazione e scambio di informazioni sull'integrazione

3.3.1 Cellule nazionali di contatto in materia di integrazione

Le cellule nazionali continueranno a svolgere un ruolo importante monitorando i progressi conseguiti nei vari ambiti di intervento e garantendo che gli sforzi a livello comunitario e nazionale si rafforzino a vicenda. Nell'elaborare il manuale sull'integrazione, si sono dimostrate efficaci scambiando informazioni e buone pratiche e individuando i settori prioritari. Incentrandone le attività sui principi fondamentali comuni si contribuirà allo sviluppo del quadro europeo. Non sarebbe opportuno cambiare l'attuale costituzione di tali cellule, poiché la loro intrinseca flessibilità e il carattere tecnico agevolano lo scambio di informazioni e esperienze. Per uno sfruttamento ottimale delle loro competenze, i risultati

ottenuti saranno opportunamente trasmessi al comitato per l'immigrazione e l'asilo presieduto dalla Commissione, alla presidenza e alle pertinenti strutture del Consiglio incaricate delle politiche connesse con l'integrazione.

3.3.2 Manuale sull'integrazione

La prima edizione del manuale ha per oggetto i corsi di introduzione per nuovi immigrati e rifugiati riconosciuti, la partecipazione civica e gli indicatori di integrazione. Il manuale, rivolto a politici e operatori locali, regionali, nazionali e dell'UE, è stato accolto con favore dagli attori interessati. La seconda edizione prevista per il 2006 riguarderà l'alloggio e le questioni urbane, l'accesso ai servizi sanitari e sociali, l'integrazione nel mercato del lavoro, la prospettiva di genere e l'infrastruttura dell'integrazione e incorporerà fermamente nella disamina i principi fondamentali comuni.

3.3.3 Sito Internet sull'integrazione

Il programma dell'Aia chiede esplicitamente la creazione di un sito web su Internet ampiamente accessibile. I ministri competenti per l'integrazione hanno invitato la Commissione, in stretta cooperazione con le cellule nazionali di contatto, a istituire un partenariato pubblico-privato per creare un sito Internet sull'integrazione in modo da fare un inventario di buone pratiche, promuoverne lo scambio attraverso l'UE e oltre i suoi confini, valutarne costantemente l'efficacia e trasferibilità a contesti diversi[10]. In una prima fase, la Commissione intende indire una gara d'appalto per la creazione di un portale Internet per le esperienze europee sull'integrazione dei migranti.

3.3.4 Partecipazione degli attori interessati

Nel programma dell'Aia si legge che l'integrazione dei cittadini di paesi terzi e dei loro discendenti che soggiornano legalmente favorisce la stabilità e la coesione delle nostre società. È pertanto essenziale un approccio globale che coinvolga gli attori interessati a tutti i livelli. Se la partecipazione effettiva degli attori regionali e locali può realizzarsi soltanto nel contesto nazionale, a livello dell'UE sarà la Commissione a prendere le disposizioni necessarie.

A tale scopo la Commissione intende istituire un forum europeo dell'integrazione, il cui valore aggiunto consisterà nel riunire una vasta gamma di attori interessati attivi nel settore dell'integrazione a livello dell'UE: fra questi, per esempio, le organizzazioni ombrello dell'UE che hanno iscritti in diversi Stati membri. Le principali funzioni del forum saranno la consulenza, lo scambio di know-how e la pubblicazione di raccomandazioni sul sito Internet sull'integrazione. Il forum dovrebbe inoltre stabilire legami stretti con le cellule nazionali di contatto.

Saranno invitati a partecipare al forum il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni e saranno sollecitati contributi ad hoc dei loro rappresentanti, alle pertinenti riunioni delle cellule nazionali. Saranno quindi invitati a partecipare alle conferenze preparatorie per il manuale sull'integrazione.

---

[10] Conferenza ministeriale, Groningen, 9-11 novembre 2004.

3.3.5 Relazione annuale su migrazione e integrazione

La relazione annuale della Commissione sarà un importante strumento con cui monitorare l'evoluzione futura delle politiche di integrazione nell'Unione europea.

4. CONCLUSIONI

La migrazione legale e l'integrazione sono indissolubili e destinate a spalleggiarsi a vicenda. Il quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea appena delineato costituisce un impegno importante ed è la prova della posizione prioritaria che occupa l'integrazione nell'agenda politica della Commissione. L'UE dispone di un vasto arsenale di politiche e strumenti finanziari con cui contribuire agli sforzi delle autorità nazionali e della società civile. La sfida del futuro sarà incoraggiare lo spiegamento di forze concertate da parte di tutti gli attori interessati al fine di massimizzare gli effetti e l'efficacia di tali strumenti.

Gli Stati membri, insieme con la Commissione, devono prendere le misure necessarie per definire un'agenda comune per l'integrazione con fare lungimirante e incisivo. I ministri competenti per l'integrazione, in stretta cooperazione con la Commissione, devono, una volta l'anno, avviare un dibattito politico sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'UE e valutare la necessità di azioni future. La Commissione auspica inoltre che le altre istituzioni e attori interessati concorrano al buon esito del processo di integrazione dei cittadini di paesi terzi nelle nostre società.

ANNEX

I. POLICY CONTEXT

All levels of government are involved in developing and implementing integration policy. Experience over the last few years, and particularly since the adoption of the Tampere conclusions, has shown the usefulness of the exchange of information and good practice. This has taken place between Member States and at different levels of government. As a result, there has already been a certain amount of convergence in terms of policy and objectives for integration across the EU. A great deal of common ground has in fact been identified as far as key dimensions of integration are concerned. This is reflected in the Common Basic Principles (CBPs) on integration adopted by the Council in November 2004. They represent a major step forward in developing a common approach to integration and they have, therefore, been taken as the focus of this Communication. The adoption of the CBPs also underlines that in spite of the efforts made in recent years, both within the Member States and at EU level, integration policies need to be strengthened further. The adoption of these principles is also a recognition of the fact that failure in one individual Member State may have negative consequences for the others and for the European Union as a whole, and that it is in the interests of all Member States to pursue effective integration strategies.

Primary responsibility for the development and implementation of integration policy and measures nevertheless remains at the level of Member States. However, the Council has called on the Commission to support national efforts in this domain, particularly in view of the implications which one Member State's policy can have on the others. There are many benefits which can accrue from both exchanging information and co-operating together to tackle what are, so often, common problems.

II. ACTIONS TO STRENGTHEN THE IMPLEMENTATION OF THE COMMON BASIC PRINCIPLES

The actions suggested at national level are given as possible guidelines designed to help in the conception of national policies and programmes. They are also actions which can be supported under the proposals which the Commission has made for the European Fund for Integration to succeed INTI. The actions proposed at European level extend and develop activities which have shown their usefulness over recent years, in particular the promotion and support of networking amongst practitioners, the transfer of good practice and the exchange of information.

CBP 1 'Integration is a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States'

This principle, which was already identified and adopted by the European Council in the conclusions of its meeting in Thessaloniki in June 2003, underlines that integration is a process of mutual accommodation requiring the **participation of both immigrants and the host society**. Strengthening the capacity of the receiving society to accommodate growing diversity by targeting integration actions at the host population is therefore of paramount importance. In reality integration takes place at the local level as part of daily life and everyone has a part to play. To be successful, integration must involve the receiving society in the provision of opportunities for the full participation of third-country nationals. Engaging local communities in working together is thus crucial. An important way of doing this is to ensure that national programmes implementing a two-way approach and involving immigrants and the native population are set up.

Essential elements in this process are **accurate information about migrants** in their neighbourhood and possibilities for local people and immigrants to meet. Among possible

actions that could be envisaged are awareness-raising campaigns, intercultural events involving local residents, migration exhibitions, all intended to project accurate information about both the local society and immigrants. These actions cover issues such as cultural traditions, religious practices, and social and economic contributions which immigrants can make to the host society. As openness and good neighbourliness are important elements of successful integration, promoting 'bridging capital', trust and friendly relations with the neighbouring community, for instance by means of **welcoming committees or mentoring**, is very valuable as has been shown by experience in immigration countries elsewhere in the world. **The media play an essential role** in providing balanced coverage and responsibly informing the public debate on immigration and integration. Thus various forms of co-operation with the media, including voluntary codes of practice offering guidance to journalists, are needed.

CBP 2 'Integration implies respect for the basic values of the European Union'

The Charter of Fundamental Rights describes the civil, political, economic and social rights of European citizens and of all persons resident in the EU. These are based on the values which all the Member States adhere to: human rights standards and values such as equality, anti-discrimination, solidarity, openness, participation and tolerance. Member States are responsible for assuring that all residents, including immigrants, understand, respect and benefit from common European and national values. In this context, putting strong emphasis on **civic orientation in introduction programmes and other activities** for newly arrived third-country nationals is necessary. EU values provide a framework within which individual Member States can develop their own codes based on their national laws and traditions. A first and essential element in this process is an understanding by immigrants of the nature of the society which they are joining. This underlines the importance of including civic orientation and other information in introduction programmes as soon as immigrants arrive.

At the European level, the proposed Fundamental Rights Agency can play a role by including the integration dimension into its future Pluriannual Programmes.

CBP 3 'Employment is a key part of the integration process and is central to the participation of immigrants, to the contributions immigrants make to the host society, and to making such contributions visible'

Access to the labour market is an essential ingredient of successful integration. One of the failures of current policies in many Member States can be shown by the significantly higher rate of unemployment of immigrants with respect to the native population. This is of particular concern with the second and third generation of young migrants in many countries. Much work is already being done throughout the EU to remedy this situation and it is one of the priorities of the **European Employment Strategy**. However, there are a number of areas which have perhaps not been given the attention they deserve at national level and which could be very useful in ensuring that the potential of immigrants is fully utilised. One of them is ensuring **recognition of qualifications** from third countries, making wider use of **certificates obtained by immigrants from initial introduction and training courses** and ensuring the value of **such courses as tools to access the labour market.** For regulated professions, it is important to take into account professional qualifications obtained by the holder in third countries, as well as training undergone and/or professional experience, in procedures of professional recognition, while respecting minimum training requirements established by the relevant EU Directives. Decisions in this regard should be taken within a reasonable delay, reasons shall duly be given and the applicant shall have the right of appeal before the courts under national law.

There is an important role also for the **private sector** much of which recognises today the importance of diversity management. However, more could be done, especially at the local level, to involve small companies and businesses in particular by helping them to improve training for immigrants and by building up their capacity to manage a more diverse workforce. Further incentives to **engage employers in recruiting immigrants** and providing greater **support to migrant entrepreneurs** are equally important**.** In fact, a large potential of migrant entrepreneurship is still unused. **Employment of immigrant women** should be actively promoted.

At the EU level, the Commission will **monitor the impact of the National Reform Programmes** on the labour market integration of immigrants, encourage Member States to develop labour market integration strategies and monitor the **legislation which safeguards immigrant rights**, notably on the status of long-term residents; on combating discrimination, racism and xenophobia.

CBP 4 'Basic knowledge of the host society's language, history, and institutions is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration'

Enabling immigrants to acquire basic knowledge of the host society's language, history and institutions is essential for their integration. Knowledge of the language of the Member State concerned is seen as crucial not only for migrant workers but also for their family members and for their children to ensure they do not fall behind in their schools. **Introduction programmes** play an important role in helping newly arrived third-country nationals to gain skills and knowledge needed for full participation in society. They are an important investment in the future that both immigrants and the receiving society should be ready to make. Introduction courses provide immigrants with a better start on their way to self-sufficiency and facilitate their prospective contribution to the host society. For this reason, a number of suggestions are made for actions to increase their efficiency, for their organisation at various levels, taking into consideration divergent educational background and experience of immigrants; for enhancing their flexibility via part-time courses, evening courses, distance and e-learning, allowing participants to work or study at the same time and for achieving synergies by greater co-operation between service providers.

However, as managed migration schemes are established, and within the context of developing a European approach to the admission of labour migrants, there is scope for paying more attention to **pre-departure measures** which can improve the integration process on arrival. Such measures can be part of comprehensive migration and development strategies[11].

Since this principle concerns such a key part of the integration process, the Commission should play an active role at EU level in stimulating the exchange of information and good practice and supporting innovative approaches.

CBP 5 'Efforts in education are critical to preparing immigrants, and particularly their descendants, to be more successful and more active participants in society'

The education and training systems in the Member States play a major role in the integration of new young immigrants and continue to do so with the second and third generation, particularly with respect to language learning. The success of the second and third generations of third-country nationals depends to a large extent on their level of attainment and the

[11] On issues of migration and development, see Commission Communication COM(2005) 390.

qualifications they obtain. Schools play an additional role as a place of acquiring knowledge of society and as a cultural bridge and can also encourage pluralism and diversity.

The systems themselves must adjust to manage increasing ethnic, cultural and religious diversity amongst their pupils and students. A number of actions related to the education of children and adolescents are necessary, including reflection of **diversity in the curriculum**. It is equally important to make **academic underachievement and early school-leaving**, as well as all forms of migrant youth delinquency, **priority areas for intervention**.

At EU level, reflecting diversity and issues concerning the integration of migrants should be better incorporated into the various educational programmes. Moreover, Strategic Objective 2 of the Education and Training 2010 Work Programme 'Facilitating the access of all to education and training systems', encompasses the promotion of measures to increase social cohesion, of which the integration of migrants is a part[12]. Additionally, the Maastricht Communiqué of December 2004 encourages Member States to develop Vocational Education and Training (VET) systems which meet the needs of groups at risk of social and labour market exclusion, including migrants. Further, the Commission will shortly bring forward proposals for a European Qualifications Framework (EQF) which will facilitate cross-border transparency and recognition of qualifications and thus aid migrants' access to education, training and work in the EU.

CBP 6 'Access for immigrants to institutions, as well as to public and private goods and services, on a basis equal to national citizens and in a non-discriminatory way is a critical foundation for better integration'

An important aspect of the integration process is ensuring that immigrants have access to public and private institutions and services without discrimination. This often requires specific measures to **build up the capacity of public and private service providers** to interact with third-country nationals and to understand and respond to their needs. Such strategies can be strengthened by improving the participation in the host society of organisations representing migrants. Experience has shown that service providers can be made more accessible for third-country nationals via intercultural interpretation and translation as well as intermediary services by representatives of immigrant communities and other similar measures.

Another area which could benefit from further support is the reinforcement and development of **consultation mechanisms at local and regional level** to maintain a dialogue between migrant communities and local people, institutions and others involved in the integration process. This is particularly important in the towns and cities where many immigrants settle.

In these areas there are already many interesting initiatives although they are not always well known outside of the town or region concerned. The Commission can therefore play an important role by supporting **research and exchange of good practice**. It also has an important role in **monitoring relevant EU legislation** concerning immigrants' rights.

CBP 7 'Frequent interaction between immigrants and Member State citizens is a fundamental mechanism for integration. Shared forums, intercultural dialogue, education about immigrants and immigrant cultures, and stimulating living conditions in urban environments enhance the interactions between immigrants and Member State citizens'

---

[12] Point 43 of the Presidency Conclusions, European Council, 15/16 March 2002.

Since the majority of immigrants in the EU live in the larger towns and cities, they are in the front line when it comes to devising and implementing integration measures. The process of integration goes on very largely in an urban context since this is where the daily interaction - which is at its core - takes place. **Measures which can improve the urban environment** and help to promote a shared sense of belonging and participation may, therefore, be instrumental in promoting integration. It is in this context that actions can be taken to establish **common forums for discussions** between different communities, to make available spaces and provide for activities (e.g. for sports or cultural activities) in which immigrants and the host society can interact together in a positive way. At the same time, low-quality housing and over representation of immigrants in deprived urban neighbourhoods create problems for integration in most Member States. Dealing with such issues requires close co-operation between regional, local and municipal authorities and underlines the central role of municipal authorities in the process of integration. At EU level, **strengthening the integration dimension in Social Inclusion and Social Protection Policies** is important.

CBP 8 'The practice of diverse cultures and religions is guaranteed under the Charter of Fundamental Rights and must be safeguarded, unless practices conflict with other inviolable European rights or with national law'

Member States increasingly stress the importance of the socio-cultural dimension of integration. Both immigrants and nationals can be mobilised around intercultural and inter-religious dialogue. Most Member States are faced with the phenomenon of increasing ethnic, cultural and religious diversity and the need to manage intercultural challenges. The cultures and religions that immigrants bring with them have enriched our societies in many ways. However, difficulties can arise where religious or cultural beliefs or practices conflict with European fundamental values or with national law. In such cases each Member State must look for solutions which will necessarily reflect the national situation and the need to respect European fundamental values and national laws. This principle sets the boundaries within which such arrangements can be made.

The existence of **mechanisms for dialogue** between different ethnic and religious groups will greatly facilitate dialogue and discussion on such issues and on daily problems which may arise. Developing intercultural dialogue and contributing to the **creation of inter- and intra-faith dialogue platforms** between religious communities and/or between communities and policy-making authorities are among possible measures to be taken. Such dialogue is particularly necessary since strong religious beliefs can be one of the factors which contribute to the development of radicalisation especially among young immigrants looking for a new sense of identity.

Such activities should be continued at EU level involving religious and humanist organisations and other stakeholders, pursuant to Declaration 11 to the Amsterdam Treaty.

CBP 9 'The participation of immigrants in the democratic process and in the formulation of integration policies and measures, especially at the local level, supports their integration'

The involvement of migrants' associations and organisations representing their interests in the development and implementation of integration measures has been shown to increase the value of such strategies. The participation of immigrants in the democratic process, particularly at the local level, enhances their role as residents and as participants in society. Providing for their participation and for the exercise of active citizenship is needed, most importantly at the political level and especially at the local level. Political rights provide both a means of expression and also bring with them responsibilities. In order to increase the participation of third-country nationals in local elections, actions such as **awareness-raising**

campaigns and the **removal of obstacles** to the use of voting rights such as fees or bureaucratic requirements can be helpful. A **balanced gender representation** should be promoted.

Other examples of useful action concern the development of advisory platforms for consultation at all levels. The adaptation of many kinds of organisations to intercultural reality and efforts to engage immigrants in their work can also promote integration. Special volunteer programmes and internship schemes may be particularly helpful.

Building on activities at national level, the Commission can contribute by creating **platforms for dialogue at the EU level** to complement the national fora. Information is also needed about the **state of participation of immigrants** both in the political process and in the development of integration policies in the different Member States. Such a mapping exercise will contribute to ongoing reflections at EU level on the value of developing a **concept of civic citizenship** as a means of promoting the integration of immigrants who do not have national citizenship. Problems of identity lie at the heart of the difficulties which many young immigrants in particular seem to face today. Further exploration of these issues at EU level may therefore be helpful.