

# Le sfide del coordinamento delle politiche a favore dei cittadini dei paesi terzi

## Sintesi

### Introduzione

Il fenomeno della migrazione è una delle principali priorità politiche per gli Stati membri dell'UE e di norma il problema viene affrontato sia a livello nazionale che europeo. Sebbene gli Stati membri abbiano messo in atto specifici regolamenti, come ad esempio condizioni di ingresso o programmi per categorie di lavoratori, l'architettura complessiva delle politiche in materia di migrazione rappresenta una sfida enorme per i responsabili politici. Negli ultimi mesi, il significativo afflusso di rifugiati provenienti da paesi terzi ha cambiato profondamente la situazione in Europa. La maggior parte dei paesi dell'UE si trova ad affrontare l'arrivo di un numero di profughi senza precedenti ed è impegnata a trovare una risposta completa e coordinata ai bisogni immediati dei richiedenti asilo e ai problemi a lungo termine dell'integrazione. Inoltre, i problemi di carenza di manodopera e l'evoluzione demografica in Europa esigono politiche globali che tengano conto degli effetti dell'immigrazione sui paesi ospitanti e sugli stessi rifugiati e migranti.

La presente relazione esamina come vengono coordinate le politiche in materia di migrazione, mercato del lavoro e integrazione all'interno degli Stati membri, con una particolare attenzione al ruolo delle parti sociali e delle iniziative a livello locale.

### Contesto delle politiche

L'immigrazione di cittadini di paesi extra UE (paesi terzi) ha rappresentato i due terzi della crescita della popolazione dell'UE nell'ultimo decennio e la metà della crescita dell'occupazione negli ultimi cinque anni, cifre destinate ad aumentare se si tiene conto del recente afflusso di rifugiati. È dimostrato che i cittadini di paesi terzi sono svantaggiati nel mercato del lavoro: la disoccupazione fra le persone appartenenti a questo gruppo, ad esempio, tende ad essere molto maggiore rispetto a quella della popolazione autoctona nella maggior parte degli Stati membri.

Gli Stati membri stanno iniziando a rendersi conto che occorrono una maggiore coerenza tra le politiche di integrazione degli immigrati e misure specifiche per

attrarre i migranti nonché, al tempo stesso, azioni volte a risolvere i problemi di integrazione a lungo termine in modo più coordinato.

L'UE dispone di diversi strumenti per affrontare il fenomeno dell'emigrazione e dell'immigrazione (attraverso misure legislative) e il problema dell'integrazione (attraverso misure non legislative). Al fine di regolamentare l'ammissione e la residenza di cittadini di paesi terzi, l'Unione europea ha messo in atto diverse leggi. I principi di base comuni della politica d'integrazione dell'immigrante nell'Unione europea, pubblicati nel 2004, hanno creato un quadro per sostenere gli Stati membri a formulare le proprie politiche di integrazione. Nel maggio 2015, la Commissione europea ha lanciato l'Agenda europea sulla migrazione, che stabilisce misure essenziali per rispondere alla crisi dei rifugiati, nonché azioni a più lungo termine per migliorare la gestione del fenomeno migratorio.

### Risultati principali

#### Coordinamento delle politiche

La cooperazione tra gli Stati membri in materia di migrazione, mercato del lavoro e politiche di integrazione tende ad essere disomogenea. I paesi che registrano i risultati migliori sono anche quelli che, in termini di coordinamento delle politiche, si concentrano su politiche di integrazione fin dall'inizio, tenendo conto sia dei risultati di integrazione sia della competitività economica.

È fondamentale puntare a politiche coerenti durante la fase di attuazione e di coordinamento dei programmi al fine di garantire sia coerenza interna nell'ambito di programmi strategici e gruppi di interesse, sia coerenza esterna fra il governo e i comuni. La stabilità delle istituzioni coinvolte, inoltre, svolge un ruolo importante nel mantenere un livello soddisfacente di coordinamento delle politiche. Allo stesso modo, è fondamentale che i vari gruppi di interesse si impegnino al massimo e che venga creato un centro di coordinamento dotato di congrue risorse. È anche essenziale consultare i migranti stessi e incorporare il loro contributo nell'elaborazione di obiettivi programmatici.

Nei paesi che ottengono buoni risultati in termini di politiche di integrazione vi è una maggiore trasparenza tra discorso politico e risultati strategici, in linea con la letteratura che sostiene la salvaguardia dei valori in tutto il processo politico. Sembra che tali paesi facciano un discorso politico positivo, almeno in parte.

### **Ruolo e partecipazione delle parti sociali**

In molti paesi, la collaborazione tra una vasta gamma di gruppi di interesse –tra cui il governo, i datori di lavoro e i sindacati– punta a identificare e a risolvere le carenze di manodopera, nonché a offrire spunti utili per una più ampia legislazione sulla migrazione, in particolare quella relativa al mercato del lavoro.

I più diffusi programmi a sostegno dell'integrazione sul lavoro si riferiscono alla formazione linguistica, sia generale sia specifica per determinate professioni. Altre misure riguardano la formazione generale in materia di diritto del lavoro, salute e sicurezza.

Le organizzazioni datoriali e le singole aziende sono sempre più attive nella gestione della diversità, in particolare in Belgio, Danimarca e Germania.

Il quadro delle norme antidiscriminatorie è stato utilizzato, soprattutto dai sindacati, per erogare programmi specifici per i migranti. Tuttavia, l'approccio delle parti sociali nella raccolta di informazioni circa la forza lavoro migrante sembra essere intermittente e frammentario (Austria e Croazia) e solo pochi paesi lo fanno sistematicamente (Malta e Spagna).

Alcuni sindacati, con le notevoli eccezioni di Irlanda e Regno Unito, hanno la visione strategica o l'obiettivo generale di aumentare il numero di iscritti fra i lavoratori migranti. Nella maggior parte dei paesi, le attività e le iniziative intraprese sono rivolte direttamente ai lavoratori migranti piuttosto che a semplificare le procedure e le strutture interne dei sindacati.

### **Monitoraggio e valutazione**

Mentre singoli paesi differiscono nel modo di raccogliere e utilizzare le informazioni sull'integrazione dei migranti, i cosiddetti indicatori di Saragozza, approvati dagli Stati membri nel 2010, sono gradualmente diventati uno strumento consolidato, chiaramente visibile per il modo in cui vengono pubblicate le statistiche.

Data l'enfasi generale sull'auspicabilità di un processo decisionale basato su dati oggettivi nell'UE, il numero dei paesi che utilizza i parametri di riferimento sembrerebbe alquanto basso. Questo dato può indicare che occorre modificare la loro pratica di produzione e utilizzazione di dati oggettivi per la formulazione di politiche.

Sebbene in tutti gli Stati membri sia stato messo in atto qualche tipo di raccolta dati e di informativa sull'attuazione delle politiche, la relazione non ha riscontrato alcun collegamento sistematico delle politiche nei tre campi discussi. È stato invece osservato un problema più generale, cioè quello di cogliere gli effetti delle strategie nazionali in materia di integrazione. Nel complesso, le valutazioni politiche nell'UE28 sembrano essere piuttosto frammentarie e prive di struttura o continuità. Tuttavia, in sette paesi sono stati individuati studi o relazioni di valutazione sui problemi di coordinamento delle politiche.

## **Spunti per le politiche**

Se gli Stati membri vogliono riuscire a coordinare le loro politiche, le loro riflessioni devono andare oltre lo status quo politico e istituzionale e spostarsi verso la comprensione delle sfide globali.

Nell'ideazione di politiche in materia di migrazione, gli Stati membri devono pensare fin dall'inizio in termini più olistici ai risultati finali, che vanno al di là del mercato del lavoro per abbracciare anche l'integrazione; in questo modo si potrebbe giungere a una pianificazione più agevole e ottenere risultati migliori.

È importante mantenere la coerenza politica e la stabilità del processo nell'attuazione del coordinamento delle politiche e dei programmi.

Le parti interessate, in particolare le parti sociali, potrebbero sfruttare i meccanismi esistenti, ben definiti e sperimentati, come ad esempio le consultazioni tripartite, per impegnarsi maggiormente nel dibattito sull'immigrazione, la gestione della diversità e i concetti di pari diritti e non discriminazione.

I sindacati potrebbero riflettere sulle strategie per aumentare la partecipazione dei lavoratori migranti a tutti i livelli all'interno delle proprie strutture, come ad esempio il controllo delle quote associative, il complesso linguaggio utilizzato, la formazione interculturale e l'impiego di personale multiculturale nelle funzioni che interagiscono con la forza lavoro migrante.

Le parti sociali potrebbero anche riflettere sul potenziale che le loro attività esterne –contrattazione collettiva, consultazione e campagne– hanno per migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei migranti.

Gli Stati membri potrebbero rivalutare le pratiche adottate per la produzione e l'utilizzo di dati oggettivi nelle politiche. Potrebbe anche essere necessario migliorare la comprensione dei parametri di riferimento e la trasparenza sull'uso dei dati disponibili nella pianificazione e nella valutazione politica.

### **Ulteriori informazioni**

La relazione dal titolo "*Challenges of policy coordination for third-country nationals*" [*I problemi del coordinamento delle politiche a favore dei cittadini di paesi terzi*] è disponibile all'indirizzo [www.eurofound.europa.eu/publications](http://www.eurofound.europa.eu/publications).

Per maggiori informazioni, rivolgersi ad Anna Ludwinek, Direttore della Ricerca, all'indirizzo [alu@eurofound.europa.eu](mailto:alu@eurofound.europa.eu).