

# **MANUALE PER L' INTEGRAZIONE**

per i responsabili delle politiche d'integrazione e gli  
operatori del settore

**Direzione Generale Giustizia, Libertà e Sicurezza**

*Novembre 2004*

**Gli autori del Manuale sono Jan Niessen e Yongmi Schibel del Migration Policy Group (MPG), su incarico della Commissione Europea (Direzione Generale per la Giustizia, la Libertà e la Sicurezza)**

**© Comunità Europea, 2004**

**Riproduzione autorizzata con citazione della fonte**

**Curatore dell'edizione in lingua italiana: Carmelita F. Ammendola (Ministero dell'Interno)**

**Traduzione: Cinzia Livia Antonucci e Marta Poderi (Ministero dell'Interno)**

**Revisione: Anna Iannilli, Rita Simoncelli (Ministero dell'Interno)**

## Indice

Prefazione	5
Contesto	6
Introduzione	8
<hr/>	
<b>Capitolo 1: Inserimento dei nuovi immigrati e dei rifugiati</b>	<b>12</b>
1.1 Programmare	14
1.2 Accordare ambizioni e risorse	18
1.3 Lavorare in rete	22
1.4 Valutare e adattare i programmi	28
Capitolo 1: Conclusioni	31
<hr/>	
<b>Capitolo 2: Partecipazione civica</b>	<b>33</b>
2.1 Competenza interculturale	35
2.2 Coinvolgimento dei cittadini e degli immigrati	39
2.3 Come le organizzazioni sociali possono diventare aperte ed inclusive	52
Capitolo 2: Conclusioni	53
<hr/>	
<b>Capitolo 3: Indicatori</b>	
3.1 Creare le condizioni	55
3.2 Scegliere gli indicatori	59
3.3 Cooperazione europea	68
Capitolo 3: Conclusioni	72
<hr/>	
<b>Appendice: Tradurre le politiche in programmi</b>	<b>74</b>
Note	80
Punti di Contatto Nazionali per l'Integrazione	82



## **Prefazione**

Attualmente gli Stati Membri dell'Unione Europea si trovano ad affrontare le medesime sfide rispetto all'integrazione degli immigrati nella società civile. E' una partita sempre più rilevante oltre a caratterizzarsi per complessità e delicatezza.

Con la prospettiva di una popolazione che si avvia verso l'invecchiamento e che tende a diminuire, un aumento di immigrati verso l'Europa nei prossimi anni è non solo probabile ma anche necessario. L'integrazione degli immigrati rappresenta un elemento vitale per la coesione sociale e lo sviluppo economico. Al fine di permettere agli immigrati di sentirsi parte della nostra società, dobbiamo trattarli in maniera equa e garantire che essi abbiano gli strumenti giusti per partecipare pienamente alla vita della nostra società civile. L'integrazione è un processo continuo che scorre su due binari e che si basa su diritti reciproci e su obblighi equivalenti sia per gli immigrati che per la società civile ospite.

Al Consiglio Europeo di Salonico, svoltosi nel giugno 2003, i Capi di Stato e di Governo hanno ribadito l'importanza di incentivare la cooperazione e lo scambio di esperienze e di informazioni sull'integrazione a livello dell'Unione Europea con lo scopo di apprendere dalle esperienze altrui. Al fine di rispondere a questo invito i Punti di Contatto Nazionali sull'Integrazione, esperti degli Stati Membri che si incontrano con cadenza regolare, hanno deciso di preparare un manuale di buone pratiche.

Accolgo con piacere la pubblicazione di questa prima edizione del manuale sull'integrazione che fornisce una varietà di esempi e di pratiche per un'integrazione positiva all'interno dell'Unione Europea, getta luce su diversi progetti e programmi in atto in Europa a livello nazionale, regionale e locale, offre alcune conclusioni generali e illustra, infine, le lezioni che se ne possono trarre. Spero che questo manuale sia d'utilità per i responsabili delle politiche d'integrazione e per gli operatori del settore in tutti i Paesi dell'Unione e possa contribuire anche allo sviluppo di un quadro comune europeo sull'integrazione.

Sono convinto che sia i veterani sia i neofiti dell'integrazione degli immigrati trarranno ispirazione da questo manuale e che esso sosterrà il nostro comune obiettivo di trovare le soluzioni più adatte alle sfide dell'integrazione.

Jonathan Faull  
Direttore Generale  
DG Giustizia, Libertà e Sicurezza  
Commissione Europea

Bruxelles, Novembre 2004

## Contesto

L'idea di scrivere un manuale sull'integrazione ha origine dal Consiglio Europeo di Salonicco del giugno 2003, nel corso del quale i Capi di Stato e di Governo ribadirono l'importanza di intensificare la collaborazione e lo scambio di informazioni nell'ambito del gruppo dei Punti di Contatto Nazionali per l'Integrazione di recente istituzione.

Si è deciso di preparare un manuale sull'integrazione per strutturare tale scambio di informazioni e ottenere risultati concreti, che potessero essere d'ausilio agli Stati Membri per lo sviluppo e la promozione di iniziative politiche finalizzate a una migliore integrazione. Il principale obiettivo di questo manuale è, perciò, quello di dare impulso allo scambio di informazioni e di migliori pratiche fra gli Stati Membri.

Il manuale, redatto per la Commissione Europea da parte di un organismo di consulenza esterno, il Migration Policy Group, è stato messo a punto in stretta collaborazione con i Punti di Contatto Nazionali per l'Integrazione. Si basa sulle risultanze di una serie di seminari tecnici svoltisi a Copenaghen (febbraio 2004), Lisbona (aprile 2004) e Londra (giugno 2004). Questi seminari, organizzati dai Ministeri responsabili dell'integrazione in quei Paesi, con il sostegno della Commissione Europea e l'assistenza del Migration Policy Group, hanno riunito responsabili delle politiche di integrazione sia a livello istituzionale che non governativo nonché operatori del settore per lo scambio di informazioni e buone pratiche in tre ambiti: programmi introduttivi, partecipazione alla vita civile e politica e la messa a punto di indicatori. I tre capitoli del manuale riflettono la struttura dei seminari, ognuno dei quali si è occupato di uno di questi argomenti. In preparazione ad ogni seminario, e allo scopo di articolare il dibattito, il Migration Policy Group ha predisposto una serie di documenti sulle varie questioni, oltre a redigere i documenti conclusivi dei seminari successivamente discussi nell'ambito del gruppo dei Punti di Contatto Nazionali per l'Integrazione. Sia nel corso dei seminari che nella fase di compilazione del manuale, i Punti di Contatto Nazionali per l'Integrazione hanno contribuito con esempi di buone pratiche ed iniziative d'integrazione con buone prospettive di riuscita realizzate nei loro rispettivi Paesi. Tutti questi elementi insieme hanno costituito l'ossatura del manuale per l'integrazione.

Il manuale è destinato agli esperti delle politiche d'integrazione e agli operatori del settore. Chi sono e che cosa li accomuna perché il manuale possa risultare utile ad entrambi? In generale, i responsabili delle politiche formulano obiettivi globali sull'integrazione, rendono disponibili le risorse, verificano l'attuazione degli obiettivi e valutano i risultati.

Gli operatori del settore traducono le finalità dell'integrazione in programmi concreti, fissano gli obiettivi ed intraprendono le azioni per conseguirli. Chiaramente, non è tra gli scopi di questo manuale parlare della formazione di politiche globali per l'integrazione, né di descrivere nel dettaglio l'attuazione di programmi. Pertanto, questo manuale illustra buone pratiche e fornisce conclusioni tratte dalle esperienze degli Stati Membri rispetto a programmi di integrazione di due tipi, cioè i corsi introduttivi per i nuovi immigrati e per i rifugiati (Capitolo 1) e la partecipazione alla vita civile (Capitolo 2). Per monitorare più efficacemente i programmi d'integrazione e di misurarne i risultati, sia i responsabili delle politiche che gli operatori possono mettere a punto indicatori e *benchmark* d'integrazione. Il Capitolo 3 ne esplora l'impiego nelle politiche pubbliche e nei programmi d'integrazione.

Sulla base dei tre capitoli viene proposto in allegato uno schema che traduce gli obiettivi dell'integrazione in programmi per l'integrazione. Lo schema può essere di ausilio per i

responsabili delle relative politiche e ai professionisti per chiarire gli obiettivi dei programmi per l'integrazione, per riferire in merito alla loro attuazione e per misurare i relativi risultati. In questa maniera lo scambio di esperienze verrà facilitato e può diventare maggiormente proficuo. Nel corso dei tre capitoli vengono brevemente illustrate le buone pratiche. Quando viene citato un particolare Paese, in relazione ad una specifica attività, ciò non preclude l'esperienza sussistente anche in altri Paesi. Ciò che viene appreso dalle esperienze viene evidenziato attraverso il testo e riprodotto in veste di conclusioni alla fine di ogni Capitolo.

E' importante sottolineare che le esperienze apprese e le raccomandazioni in questo manuale dovrebbero essere prese semplicemente per ciò che sono: raccomandazioni rivolte a responsabili delle politiche ed a professionisti e una serie di idee di ispirazione. Bisognerebbe sottolineare che la messa a punto di questo manuale viene considerata come un processo in corso, uno strumento vitale che non verrà sviluppato con il tempo solamente su una base graduale, bensì aggiornato a seconda dei progressi, dei nuovi sviluppi delle soluzioni e delle risultanze. Perciò una seconda edizione con nuovi capitoli è prevista per il 2006. I tre argomenti scelti per questa prima edizione del manuale riflettono le priorità individuate nella *Comunicazione su Immigrazione, Integrazione ed Impiego* ma, con il tempo, il manuale si occuperà di tutti i settori delle politiche relativi all'integrazione, ivi inclusi gli aspetti dell'alloggio, dell'assistenza sanitaria e del mercato del lavoro.

Bruxelles, Novembre 2004

## Introduzione

L'integrazione degli immigrati suscita in questi anni un forte dibattito in tutta l'Unione Europea allargata. La maggior parte degli Stati Membri è interessata da movimenti migratori; alcuni di essi si sono trasformati da Paesi di emigrazione in Paesi di immigrazione e si trovano ad affrontare per la prima volta la questione dell'integrazione. I vecchi Paesi di immigrazione insieme ai nuovi rivolgono particolare attenzione ai nuovi immigrati, pur continuando a promuovere la partecipazione di quelli già insediati e modificando le politiche precedenti risultate inefficaci. Come accade in altri ambiti, la diversità di approccio politico osservabile in tutta l'Europa suggerisce diverse risposte alla domanda su "come" promuovere l'integrazione. La teoria e la pratica dell'integrazione variano a seconda delle storie di immigrazione, mentre le differenti forme di attuazione delle politiche e la diversità del ruolo dello Stato e della società civile hanno portato ad approcci divergenti rispetto all'integrazione dei nuovi immigrati e dei rifugiati.

Un esempio di tali divergenze è rappresentato dalla questione aperta su quali gruppi sono o dovrebbero essere i destinatari delle politiche per l'integrazione. Diverse sono le definizioni usate per "immigrati" o "minoranze etniche". Gli immigrati di seconda generazione possono essere individuati in base alla loro nazionalità o, se hanno la cittadinanza, in base al luogo di nascita dei genitori. I nuovi Stati Membri, per motivi storici, hanno riservato maggiore attenzione alle questioni connesse alle minoranze piuttosto che all'integrazione degli immigrati. Se, poi, gli "immigrati", a prescindere da come vengano individuati, possano essere o no considerati come un unico gruppo non trova tutti concordi. Si potrebbero, piuttosto, considerare in quanto individui o in quanto appartenenti a specifiche categorie definite per origine nazionale o etnica, religione, sesso, età o per motivazione di arrivo (rifugiati, immigrati per motivi economici o familiari) ovvero per le loro capacità (da quelli specializzati a quelli non specializzati). La società civile nel complesso può anche essere assunta propriamente come obiettivo delle politiche d'integrazione qualora questa venga percepita come un processo che miri alla coesione sociale. In questo senso, le politiche di integrazione, rivolgendosi a vari gruppi della popolazione, abbiano o no una storia di immigrazione alle spalle, costituiscono una risposta agli effetti disintegranti del rapido mutamento sociale, economico e culturale che la maggior parte delle società europee sta affrontando e devono. Di conseguenza, sotto l'etichetta di integrazione si può individuare un misto di approcci generali e specifici diretti a gruppi differenti e tesi ad affrontare questioni diverse.

I Paesi europei si riconoscono tutti nel rispetto dei diritti umani e condividono valori come uguaglianza, anti-discriminazione, solidarietà, apertura, partecipazione e tolleranza. I vari livelli istituzionali influenzano reciprocamente le loro politiche grazie agli scambi in atto che conducano ad un certo livello di convergenza approcci ed obiettivi scelti a livello nazionale ed internazionale. In buona misura un terreno comune si può trovare nell'individuazione di aree o dimensioni fondamentali per l'integrazione, che, al contrario di esatte e limitate definizioni di integrazione, possa servire come utile "ipotesi di lavoro". Si ritiene spesso che lo scopo generale dell'integrazione sia l'auto-sufficienza: le istituzioni si adoperano per permettere agli immigrati di condurre una vita indipendente per quanto riguarda l'alloggio, il lavoro, l'istruzione, le reti sociali e la partecipazione alla società civile. Il primo *Rapporto Annuale sull'Immigrazione e l'Integrazione* della Commissione dimostra che in tutti gli Stati Membri l'accesso al mercato del lavoro, le competenze linguistiche, nonché un livello sufficiente di istruzione, rappresentano gli obiettivi più importanti per raggiungere l'integrazione. A livello europeo, l'integrazione nel mercato del lavoro è il settore con gli obiettivi politici più

concretamente definiti, in quanto le *Linee guida del 2003 sulle strategie per l'occupazione* propongono di ridurre significativamente i divari occupazionali fra cittadini comunitari e non-comunitari entro il 2010. L'occupazione, così come l'accesso ad alloggi di costo ragionevole e di buona qualità, contribuisce a creare migliori condizioni di vita. Per converso, l'indisponibilità o la scarsa qualità di alloggi e la concentrazione di immigrati in quartieri urbani deprivati sono un problema per la maggior parte degli Stati Membri. Tale dimensione dell'integrazione dirige l'attenzione alle politiche locali ed urbane nonché al ruolo centrale delle autorità locali nel processo di integrazione.

Mentre permane l'attenzione sulle questioni socio-economiche, le istituzioni enfatizzano sempre più anche l'importanza della sfera socio-culturale, delle dimensioni personali dell'integrazione, della frequenza e dell'intensità delle interazioni sociali. Tale approccio postula l'esigenza di integrare gli immigrati in tutti gli ambiti sociali, ivi inclusi quello civile, culturale e politico. Inoltre, la concezione dell'integrazione come processo a due vie dirige l'attenzione in pari misura sul comportamento delle società ospiti, i loro cittadini, le strutture e l'organizzazione. Le diverse dimensioni dell'integrazione sono correlate mentre i risultati in un settore rafforzano gli altri. Ad esempio, l'occupazione è di aiuto nell'approfondimento della lingua, nello sviluppo di più ampie competenze culturali e nell'instaurazione di rapporti sociali. A loro volta, i rapporti sociali ampliano le opportunità economiche. La lingua è utile nel mercato del lavoro e foriera di ulteriori opportunità di istruzione. Nel contempo la conoscenza della lingua è indice di conoscenza della popolazione e della società ospite.

Le politiche per l'integrazione perseguono risultati positivi per gli immigrati nell'ambito dell'occupazione, degli alloggi, dell'istruzione, della sanità, ecc. I nuovi immigrati e i lungo residenti sapranno meglio raggiungere tali risultati se sviluppano competenze, come la conoscenza della lingua e della società ospite. In tal senso, i programmi introduttivi aiutano i nuovi immigrati ad acquisire quelle competenze necessarie per prendere parte attiva nella società civile. Nel contempo l'attenzione all'adattamento individuale e alle questioni connesse con le risorse umane deve sposarsi con l'attenzione alla coesione sociale e all'uguaglianza nelle varie società civili. Alla richiesta di competenze devono corrispondere solidi meccanismi di acquisizione e possibilità concrete di utilizzarle. La società civile e le sue istituzioni devono accogliere attivamente gli immigrati. L'acquisizione di competenze non dipende solo dagli immigrati, ma spetta anche alle istituzioni e agli attori sociali garantire che siano disponibili ampie opportunità di partecipazione su una base di uguaglianza e non-discriminazione. Per elaborare politiche di integrazione eque ed efficaci è fondamentale calibrare la bilancia delle responsabilità.

Oltre a costituire una relazione fra "stato" e "singolo immigrato", l'integrazione è un processo in cui esistono strette correlazioni fra diversi livelli governativi e non governativi, come datori di lavoro, sindacati, organizzazioni religiose, società civile, associazioni di immigrati, mass-media e le ONG che sostengono gli immigrati. I leader politici, ad esempio, hanno una forte responsabilità in quanto educatori pubblici nella promozione di un atteggiamento positivo nei confronti degli immigrati al fine di contrastare le tendenze xenofobe e razziste. I datori di lavoro possono garantire accesso al lavoro, formazione professionale e apprendimento delle lingue, facilitare l'accesso all'alloggio ed informare l'opinione pubblica sui benefici economici dell'immigrazione. Anche i mass-media svolgono un ruolo importante fornendo una comunicazione equilibrata ed influenzando l'opinione pubblica rispetto ai nuovi immigrati. Un atteggiamento aperto e socievole del pubblico è una componente essenziale di un'integrazione

positiva e può essere incoraggiato attraverso il volontariato. L'integrazione è una responsabilità condivisa e coinvolge molti attori.

La partecipazione attiva degli immigrati si basa su diritti ed obblighi che vengano gradualmente equiparati a quelli dei cittadini. L'accesso alle istituzioni, ai servizi e agli strumenti di partecipazione civile crea le condizioni per l'esercizio della cittadinanza attiva da parte degli immigrati. L'apertura della vita associativa, che spazia dai gruppi sportivi ai partiti politici, è decisiva per il buon esito del processo. Le organizzazioni di vario tipo devono poter dare visibilità alle realtà interculturali applicando politiche di pari opportunità, impiegando immigrati a tutti i livelli e collaborando con associazioni di immigrati. Queste ultime devono poter compartecipare all'esercizio dell'attività amministrativa. Le decisioni politiche, soprattutto a livello locale, incidono in maniera significativa sui residenti non cittadini, i quali devono poter partecipare per mezzo di vari meccanismi di consultazione. Nel contempo, gli immigrati possono essere incoraggiati a richiedere la naturalizzazione.



## **Le modalità di condivisione delle buone pratiche**

Una possibile definizione di buone pratiche potrebbe essere: approcci che, in seguito a ricerche e valutazioni, si sono dimostrati efficaci e sostenibili, hanno prodotto risultati eccellenti e possono essere applicati ed adattati ad una diversa situazione.

- Si può apprendere sia da buone che da cattive pratiche.
- In larga parte le pratiche presentano punti deboli e forti.
- Nessuna pratica può essere completamente riprodotta.
- Tutte le pratiche devono essere adattate alle circostanze locali.



## **La documentazione sulle buone pratiche viene valutata a partire dai seguenti criteri:**

- Qual era il problema affrontato dalla pratica e chi lo ha individuato?
- Chi ha avviato la pratica e chi vi è stato coinvolto?
- Come si è sviluppata la pratica e quali sono state le varie fasi?
- Quali sono state le conseguenze positive e/o negative?
- Quale ne è la sostenibilità finanziaria a lungo termine?
- Efficacia: l'impatto della pratica
- Efficienza: il rapporto fra impatto e costi
- Sostenibilità: impatto durevole e riproducibilità
- Fattori esterni: qualsiasi impatto non intenzionale, positivo o negativo, della pratica su persone diverse dai diretti beneficiari
- Rilevanza: il significato della pratica per il gruppo destinatario.

## ***CAPITOLO 1***

# **INSERIMENTO DEI NUOVI IMMIGRATI E DEI RIFUGIATI**

**Questo capitolo prende in considerazione l'ideazione e l'attuazione dei programmi introduttivi. I partecipanti possono apprendere la lingua, instaurare contatti con il mercato del lavoro e arrivare a conoscere la società ospite grazie a programmi adeguatamente pianificati e finanziati. I Governi possono avere la collaborazione delle autorità locali, delle parti sociali e delle ONG e possono valutare regolarmente i programmi rispetto alle loro capacità di inserimento dei beneficiari.**

L'integrazione è un processo che dura diversi anni, in molti casi va al di là della naturalizzazione o sconfinata nella seconda e terza generazione.

Il processo si regge sull'impegno, da una parte, delle società ospite - nella misura in cui esse si sforzano di accogliere gli immigrati, offrendo loro l'opportunità di conoscere la lingua, i valori e le tradizioni fondamentali - e, dall'altra, degli immigrati - nella misura in cui manifestano la determinazione di essere integrati nella società ospite.

✘ I programmi introduttivi rappresentano un investimento per il futuro che sia l'immigrato che la società civile dovrebbero essere disposti a fare. E' un investimento che vale lo sforzo in quanto rappresenta per gli immigrati un trampolino di lancio verso l'autosufficienza. Da parte sua la società ne ricava una maggiore consapevolezza degli immigrati che diventano cittadini capaci di dare il proprio contributo.

Le fasi iniziali di un periodo di residenza dell'immigrato nel Paese di accoglienza sono particolarmente delicate. Alcuni Governi hanno lanciato programmi introduttivi per la fase iniziale del soggiorno degli immigrati. I programmi introduttivi in genere consistono di tre componenti principali: insegnamento della lingua, orientamento civico e formazione professionale per l'inserimento nel mercato del lavoro.

***Un esempio di programma introduttivo viene fornito dalla città di Gent (Belgio) che è dotata di un servizio comunale di integrazione, finanziato dal Comune ed in larga parte dalla Comunità fiamminga (nell'ambito delle politiche urbane e di integrazione). Il suo programma introduttivo attua la normativa Fiamminga (del 2003 ma in vigore dal 1 Aprile 2004) che prevede corsi introduttivi per i familiari dei nuovi immigrati, immigrati regolarizzati, rifugiati riconosciuti, vittime della tratta e minori. La normativa riguarda anche quei richiedenti asilo la cui domanda di riconoscimento di status di rifugiato è in corso di esame. Per alcune categorie i corsi introduttivi sono obbligatori. Il programma introduttivo comprende lezioni di olandese (fino a 1200 ore in quattro livelli, 120 delle quali vengono impartite nel centro stesso), e 75 ore di lezione di orientamento civico. Queste ultime constano anche di moduli su***

**questioni pratiche ed amministrative e forniscono informazioni su come accedere ad attività culturali e sociali.**

**A Gent, le lezioni vengono offerte in turco, arabo, francese, inglese, russo, spagnolo, persiano, albanese, somalo e olandese. Il comune provvede anche ad offrire, insieme ad altre organizzazioni, un programma di accoglienza personalizzato, che comprende orientamento occupazionale, istruzione e formazione. Attualmente circa 500 nuovi immigrati adulti seguono il programma introduttivo.**

**[www.gent.be/integratiedienst/](http://www.gent.be/integratiedienst/), Kom-Pas Centre: [kompas@gent.be](mailto:kompas@gent.be)**

## 1.1 Programmare

Il successo della formazione linguistica dipende da un'offerta differenziata di corsi a vario livello, con impostazioni e metodi di insegnamento flessibili, adeguati per immigrati con diversa formazione di partenza o con conoscenze già acquisite sul Paese e della lingua. I programmi linguistici dovrebbero prevedere verifiche finali che accertino il livello di apprendimento dei partecipanti. Ciò consentirebbe il conseguimento di qualificazioni spendibili.



### Formazione linguistica

Soprattutto nei Paesi in cui i nuovi immigrati e i rifugiati, non avendo legami coloniali o di altro tipo, non abbiano ancora acquisito conoscenze linguistiche, l'insegnamento delle lingue ha una funzione centrale nello sforzo di inserimento compiuto dalle istituzioni. In generale i corsi sono rivolti ad adulti regolarmente soggiornanti che non conoscono sufficientemente la lingua o le lingue ufficiali. Sebbene le amministrazioni pubbliche dedichino molte risorse ai programmi linguistici, preoccupa il fatto che non si conseguano risultati ottimali.

I partecipanti sono spesso assegnati a diversi livelli di formazione linguistica. In Svezia, si valutano le conoscenze linguistiche dei partecipanti per suddividerli in quattro livelli (due dei quali servono per differenziare i partecipanti con una formazione accademica).

Nei corsi di integrazione previsti dalla legge sull'immigrazione tedesca del 2004, l'assegnazione ai corsi viene effettuata sulla base delle precedenti conoscenze linguistiche e delle esperienze scolastiche. Invece, il gruppo etnico di appartenenza non è più rilevante come per il passato per l'assegnazione dei partecipanti ai corsi di lingue.

Molti Paesi organizzano corsi separati di alfabetizzazione - in generale con insegnamento più intensivo - e corsi specifici per giovani immigrati. Spesso, i corsi si concludono con una verifica di lingua. In Danimarca, ad esempio, i corsi

e le verifiche di lingua si basano sui livelli del “Quadro Comune Europeo di Riferimento per le Lingue: apprendimento, insegnamento, valutazione” (CEFR) del Consiglio d’Europa.

- ✘ I certificati dei corsi riconosciuti dai datori di lavoro e da altre istituzioni didattiche risultano utili per i partecipanti nell’accesso ad ulteriori opportunità lavorative e formative, da tenere presente al momento della definizione del contenuto e dei metodi di insegnamento.

Una valutazione sui corsi di lingue, commissionata dal Ministero dell’Interno in Germania, dimostra che l’insegnamento e l’attestazione ufficiale delle competenze linguistiche scritte sono essenziali, in quanto la società ed il mercato del lavoro tedesco spesso richiedono un’elevata conoscenza della lingua scritta. Sebbene indispensabili, la conoscenza della lingua orale non dovrebbe costituire l’unica preoccupazione dei corsi di lingue. L’attività di valutazione suggerisce che la formazione linguistica dovrebbe concentrarsi sulle situazioni pubbliche e lavorative in cui si richiede all’immigrato la conoscenza del tedesco.

### **Contenuto professionale dei corsi di inserimento**

- ✘ Le buone pratiche suggeriscono di ideare i corsi introduttivi secondo modalità flessibili, permettendo parallelamente l’insegnamento della lingua e la partecipazione al mercato del lavoro, piuttosto che basarsi su rigidi modelli sequenziali per l’apprendimento della lingua, la formazione professionale e l’istruzione superiore. Difatti i corsi dovrebbero coniugare lingua e formazione professionale e validare le competenze possedute.

Se lo scopo dei programmi introduttivi è l’auto-sufficienza, elemento peculiare della loro definizione è il legame stretto con il mercato del lavoro. Molti partecipanti, se entrano per ricongiungimento familiare o come rifugiati, al loro arrivo non hanno collegamenti con il mercato del lavoro. Pertanto, i programmi introduttivi possono prevedere l’accompagnamento al lavoro, i centri di consulenza professionale, i contratti di collaborazione e la formazione professionale, offerti in aggiunta ovvero integrati con l’apprendimento linguistico. Ad esempio, in Danimarca la formazione per l’accesso al mercato del lavoro comprende brevi periodi di istruzione, la formazione-lavoro o l’assunzione con un sussidio salariale. L’immigrato o rifugiato ha anche a disposizione un consulente che ne supporti lo sviluppo sociale, linguistico e professionale.

I programmi combinati occupazione-lingua sono spesso validi in quanto i partecipanti traggono beneficio dall'apprendimento linguistico soprattutto se collocato nell'ambito dell'attività lavorativa e formativa. I nuovi immigrati raggiungono più velocemente gli obiettivi se sono incoraggiati a intraprendere contemporaneamente varie attività. Pertanto, i programmi dovrebbero svolgersi in parallelo anziché in sequenza. Ad esempio, nei Paesi Bassi i cosiddetti programmi "a doppio percorso" consistono nel combinare la lingua olandese con un altro elemento (ossia sostegno alla genitorialità, lavoro, formazione professionale, volontariato o attività sociali). In particolare, i soggetti con formazione professionale e/o precedente esperienza lavorativa possono essere coinvolti in interventi finalizzati al lavoro nell'ambito della propria area professionale. In tal modo, il contenuto del programma può sostenere attivamente l'ingresso del soggetto nel mercato del lavoro e nel contempo facilitare l'apprendimento della lingua locale.

Per mantenere costante la motivazione dei partecipanti, bisognerebbe evitare che le persone imparino sempre le stesse cose. I corsi introduttivi dovrebbero permettere a tutti i nuovi immigrati di utilizzare pienamente le loro potenzialità nel mercato del lavoro, di modo che non vadano sprecate risorse umane di importanza cruciale.

**Modalità dinamiche di valutazione delle competenze dei nuovi immigrati, che si fondino meno sui criteri formali e valorizzino esperienze diverse, sono molto utili per validare l'esperienza e le conoscenze acquisite nel Paese di origine.**



Il progetto Finlandese SPECIMA finanziato dal FSE è rivolto agli immigrati laureati o con titolo di studio di scuola superiore. Il progetto si propone di individuare esperti motivati, stabilire il livello dei loro saperi e collocarli, infine, in società ed organismi finlandesi. Gli strumenti impiegati a tale scopo comprendono il riconoscimento dei titoli, la formazione permanente e l'acquisizione di qualifiche, oltre al lavoro di rete. [www.mol.fi/migration/](http://www.mol.fi/migration/)

Il finanziamento del Governo svedese nel 2003 si è indirizzato alla formazione per l'accesso al mercato del lavoro di persone con istruzione post-secondaria acquisita all'estero, in settori interessati dalla scarsità di personale (operatori sanitari, insegnanti, tecnici e scienziati), alla formazione infermieristica destinata a immigrati disoccupati per rispondere all'esigenza di lavoratori bilingue nell'assistenza di base e nella cura agli anziani.

E' alta la percentuale di coloro che abbandonano i programmi introduttivi perché spesso i partecipanti trovano lavoro prima della fine del corso. Tuttavia, molte amministrazioni pubbliche si pongono il problema che tali occupazioni siano a bassa qualifica e che, trattandosi di settori economici carenti sul piano della sicurezza sul lavoro, gli immigrati che non hanno le

competenze per acquisire una posizione ad elevata qualifica, diventino un peso per il sistema sociale. La soluzione migliore potrebbe essere quella di adattare la forma ed il contenuto dei programmi introduttivi per gli immigrati che stanno già lavorando. Ad esempio, la Danimarca sta mettendo a punto programmi di apprendimento linguistico a distanza con l'uso dell'informatica di modo che imparare la lingua non interferisca con l'addestramento professionale. I corsi possono anche svolgersi presso l'impresa pubblica o privata in cui il partecipante riceve la formazione lavorativa, oppure ha ottenuto l'impiego, ovvero presso l'istituzione didattica pubblica dove il partecipante riceve anche altro tipo di formazione.

☒ **Offrire corsi part-time, a distanza o via internet e simili, permette ai partecipanti di proseguire i programmi introduttivi e contemporaneamente avviarsi al lavoro.**

In diversi Paesi, i Comuni che attuano programmi introduttivi, elaborano progetti lavorativi individuali e organizzano corsi a seconda delle esigenze. Sebbene lo scopo sia sempre quello di trovare programmi che meglio si adattino ad ogni soggetto, non è sempre possibile offrire l'intera gamma di servizi necessari per una formazione personalizzata. Ciò è vero soprattutto nelle aree con minore densità di popolazione.

☒ **L'accesso alle risorse consente ai comuni limitrofi di offrire tipi diversi di corsi con il vantaggio per i partecipanti di vivere in un Comune e di formarsi o lavorare in un altro, evitando gli spostamenti e la conseguente perdita delle relazioni familiari e sociali.**

### **Contenuto civico dei corsi introduttivi**

☒ **I corsi di inserimento veicolano il messaggio di una società accogliente, che incentiva il nuovo immigrato a sentirsi responsabile verso la comunità all'interno della quale è in procinto di stabilirsi.**

Oltre alla lingua, i corsi introduttivi spesso evidenziano anche l'importanza di fornire agli immigrati "orientamento sociale" e conoscenze sul funzionamento e sui valori della società. I corsi si occupano degli elementi fondamentali della Costituzione, come il rispetto per i diritti umani e la democrazia e del funzionamento del sistema politico, comprese le opportunità di partecipazione alla vita politica e a quella sociale. L'orientamento sulla parità fra i sessi e sui diritti dei minori sono componenti importanti di molti programmi.

In molti Paesi sono anche considerati importanti gli aspetti pratici; ad esempio, il programma di integrazione olandese include corsi di informazione sul sistema sociale, l'assistenza sanitaria, l'istruzione e i costumi nazionali. Le lezioni di

cittadinanza previste nel Regno Unito includono informazioni su come ottenere servizi, come accedere al mercato del lavoro, conoscenze sui svariati gruppi etnici e religiosi nel Regno Unito e sulle norme del vivere civile.

Quanto ai valori, occorre però riconoscere che la stessa popolazione residente non mostra di adeguarsi in maniera omogenea ai valori e ai comportamenti presentati agli immigrati.

L'introduzione ai valori va intesa come sforzo comune, per cui sia i nuovi immigrati che la società ospite si impegnano reciprocamente adeguandosi alle norme e alle regole del relativo Paese.



Come si inserisce il contenuto civico diventa nell'elaborazione di programmi introduttivi? E' possibile che i Governi desiderino collocare l'orientamento civico all'inizio del percorso formativo per gli immigrati, piuttosto che rinviarlo ad una fase successiva, quando le loro competenze linguistiche sarebbero più adeguate per affrontare materiali complessi. D'altro canto, alcuni Governi tendono a combinare il contenuto civico con l'insegnamento delle lingue per rendere interessante la formazione per gli adulti. In Austria, non sono previsti particolari pacchetti didattici su temi sociali, che sono però coperti con la formazione linguistica. La legge tedesca sull'immigrazione del 2004 prevede corsi di integrazione, che comprendono corsi di lingua di base ed avanzati (della durata di 300 ore ciascuno per un anno circa), seguiti da un corso di orientamento di 30 ore sull'ordinamento, la cultura e la storia tedesca. I corsi di lingua e di orientamento prevedono un esame finale.

**A Francoforte, un corso di lingue di 600 ore è preceduto da 40 ore di orientamento nella città: un viaggio in metropolitana, una passeggiata per la città e una visita negli uffici comunali, informazioni sulle istituzioni e sull'ordinamento tedesco. Il corso è impartito in otto lingue e tenuto da immigrati residenti.**

**Ufficio per gli Affari Multiculturali, Francoforte,  
[www.stadt-frankfurt.de/amka/](http://www.stadt-frankfurt.de/amka/)**

## 1.2 Accordare ambizioni e risorse

Ciò che i Governi chiedono ai nuovi immigrati dovrebbe avere una contropartita nella continuità e qualità dei programmi introduttivi disponibili.



Mentre le metodologie dei corsi introduttivi e la quantità delle ore prese in considerazione variano da Paese a Paese, i corsi introduttivi in genere richiedono risorse notevoli e capacità amministrative. Ciò è vero specialmente quando i programmi mirano a far corrispondere quanto più possibile le capacità e i bisogni degli individui. Oltre ad offrire corsi, i Governi sostengono finanziariamente i partecipanti durante i programmi di orientamento a tempo pieno. Lo scopo è spesso quello di fornire una forma di compensazione che si avvicini il più possibile ad uno stipendio. Ad esempio, in Danimarca, il programma introduttivo è gratuito e gli immigrati o rifugiati che non possono mantenersi tramite l'attività lavorativa o il sostegno dei familiari possono ricevere un'indennità di inserimento.

Il programma triennale comprende lezioni di danese, sulla cultura e società danese e sul funzionamento del mercato del lavoro per una durata media di almeno 37 ore a settimana. In Svezia, il periodo di inserimento dura in genere fino a due anni ed include un numero medio di 525 ore di tutorato per la lingua svedese e di preparazione all'accesso nel mercato del lavoro. In Finlandia si sta prendendo in considerazione il prolungamento del periodo d'integrazione fino a oltre tre anni per alcuni immigrati come persone malate, madri con figli nei primi anni di vita, persone con esigenze di alfabetizzazione e alcune categorie di giovani. I programmi introduttivi anche di portata più modesta implicano comunque un impegno finanziario. Le liste di attesa spesso costituiscono un problema e non sempre si riesce a coinvolgere tutti i potenziali partecipanti.

Nel contempo, alcuni Paesi stanno introducendo l'obbligo della frequenza ai corsi e ricorrono a sanzioni correlate al rinnovo dei permessi di soggiorno oppure all'erogazione delle prestazioni sociali. In Danimarca, l'indennità di inserimento viene ridotta se un partecipante non frequenta il suo programma senza giustificati motivi. In Austria e in Olanda, i partecipanti pagano i corsi con un possibile (parziale) rimborso in caso di esito positivo. La legge tedesca sull'immigrazione del 2004 prevede possibili sanzioni in caso di mancata frequenza oltre a un contributo finanziario da parte dei partecipanti, che si prevede ammonti ad 1 Euro per ogni ora. Sono esentati coloro che ricevono assistenza sociale. In Francia, un buon livello di frequenza facilita il processo di naturalizzazione. La strategia non si basa (solamente) sulle sanzioni, ma anche sugli incentivi che premiano la frequenza e il completamento dei corsi.

 I programmi obbligatori e il ricorso alle sanzioni e/o agli incentivi dovrebbero essere oggetto di valutazione dopo un congruo periodo di tempo, in modo da poterne stabilire gli effetti sulla qualità dei corsi e sulla frequenza.

Nei nuovi Stati Membri, gli aspetti economico-finanziari delle attività introduttive sono persino più problematici rispetto ai 15 Paesi originari dell'UE; bisognerebbe pertanto esplorare le possibilità di contributo da parte di fonti

esterne o comunitarie. Si potrebbero discutere in futuro anche i contributi provenienti dal settore privato.

**Le buone pratiche suggeriscono che i programmi dovrebbero essere accessibili, sostenibili e di qualità elevata e che il loro impatto dovrebbe essere valutato regolarmente.**



La sfida maggiore per gli Stati è l'attuazione di programmi introduttivi che prevedano interventi concernenti il mercato nel lavoro.

Non sempre è possibile offrire corsi personalizzati. Talvolta i programmi introduttivi garantiscono soluzioni omogenee, sebbene debbano essere adattati al livello di istruzione di ciascun immigrato e alle prospettive del mercato del lavoro.

Per alcuni Paesi caratterizzati da massicci afflussi di immigrati, o risorse più esigue, sembrano più appropriati i cosiddetti "centri di informazione" dove gli immigrati possono ricevere un orientamento individuale e discutere su specifici "progetti di integrazione" senza intraprendere procedure complesse.

Come alternativa ai corsi generali di "orientamento civico", i Paesi possono offrire corsi di una giornata come le "giornate francesi di formazione civica", che fanno parte dell'impegno assunto dallo Stato nell'ambito del "contratto di integrazione".

Una giornata di formazione civica si occupa dei diritti fondamentali, dei più basilari principi e diritti in Francia, nonché delle istituzioni francesi. E' prevista anche una giornata informativa sulla vita francese, che riguarda argomenti quali la sanità, l'istruzione, l'alloggio, la formazione e l'impiego. Tali corsi della durata di una giornata vengono offerti nelle quattro principali lingue di origine degli immigrati in Francia.

In Portogallo, il modulo dedicato alla cittadinanza nell'ambito del programma nazionale "Rifugi portoghesi" ha la durata di 12 ore. E' diretto all'esercizio della cittadinanza attiva ed è suddiviso in tre unità formative: "gli organismi individuali, statali ed intermediari" (4 ore), "pari opportunità e trattamento nell'accesso al lavoro, all'occupazione e alla formazione professionale" (6 ore) e "forme di accesso all'informazione" (2 ore).

Oltre a variare il numero delle ore, possono essere offerti svariati livelli di inserimento per specifiche categorie di immigrati. I principali gruppi interessati da programmi introduttivi di integrazione includono gli immigrati regolarmente soggiornanti con la prospettiva di stabilirsi e i rifugiati riconosciuti che siano cittadini di paesi terzi. Quando occorre, i gruppi destinatari di programmi introduttivi di integrazione possono includere, in conformità con le politiche nazionali di integrazione, altre categorie, come immigrati dell'UE, immigrati provvisori, beneficiari di protezione sussidiaria, richiedenti asilo, lungo soggiornanti, minoranze etniche o nazionali.

A causa della scarsità delle risorse, i corsi sull'integrazione in genere restano accessibili prevalentemente ai soggiornanti di lungo periodo e ai rifugiati riconosciuti. Tuttavia, gli immigrati temporanei possono anche fruire di alcune informazioni di base sulla società che li accoglie, ad esempio come accedere alle emergenze ospedaliere, alle parrocchie, come contattare la polizia, ecc. Tali informazioni basilari possono contribuire ad evitare l'isolamento sociale e a sostenere gli immigrati temporanei nella loro vita giornaliera con i loro vicini e la comunità. Sono utili in tal senso i manuali o gli opuscoli che riguardano aspetti specifici della vita sociale, oltre alle informazioni generali sugli usi e costumi della società ospite, e le iniziative locali di accoglienza.

I manuali possono essere pubblicati in formato stampato e digitale oppure come libri audio e possono essere tradotti in svariate lingue comunitarie. Tali attività introduttive, finalizzate alla riduzione delle tensioni, rappresentano un'ottima modalità di inclusione degli immigrati temporanei senza assumere oneri eccessivi.

***Molti Paesi hanno messo a punto manuali per immigrati. Ad esempio, il "Manuale sui diritti e le prerogative degli Immigrati in Irlanda", a cura del Consiglio Irlandese degli Immigrati, si propone di fornire informazioni agli immigrati e a tutti gli enti pubblici, privati e non governativi in contatto con gli immigrati. Esso fornisce una panoramica della normativa rilevante e distingue fra diverse categorie come lavoratori subordinati, uomini di affari e lavoratori autonomi, studenti stranieri, famiglie di immigrati e cittadini irlandesi, visitatori, genitori e parenti di minori cittadini irlandesi, nonché persone illegalmente presenti. Vi sono illustrati i diritti previsti per ciascuna di queste categorie ed elencati in allegato gli indirizzi di enti ed organizzazioni.***  
***[www.immigrantcouncil.ie/handbook.htm](http://www.immigrantcouncil.ie/handbook.htm)***

- ✉ In alcuni Paesi sussiste la prassi di fornire, oltre a programmi introduttivi più estesi offerti solamente ad alcune categorie di nuovi immigrati, un adeguato livello di assistenza all'inserimento anche di altre categorie di immigrati.

Gli immigrati irregolari e i richiedenti asilo vengono di solito esclusi dai corsi introduttivi, in quanto gli Stati preferiscono evitare che si creino aspettative maggiori in assenza di uno status giuridico certo. Talvolta i richiedenti asilo hanno accesso limitato alle attività di integrazione, al fine di migliorare le loro abilità e di guidarli nello sviluppo del loro futuro, a prescindere dalla concessione dell'asilo. Le persone che godono dello status di protezione temporanea sono ammesse in alcuni Paesi, come la Polonia, a seguire un programma di integrazione individuale di dodici mesi.

Spesso gli attori a livello locale o non-governativo non fanno distinzione, sulla base dello status giuridico, fra i partecipanti alle loro attività d'integrazione.

### 1.3 Lavorare in rete

L'integrazione è una responsabilità condivisa per cui gli attori interessati operano insieme per la definizione di politiche e risultati. E' essenziale che tutte le parti siano reattive ed aperte alle sollecitazioni provenienti da coloro con cui collaborano in qualità di partner, finanziatori o utenti.



A prescindere dal fatto che le politiche di integrazione siano attuate dai diversi livelli istituzionali o da organizzazioni non governative, il livello di consultazione fra l'ente committente e l'organismo esecutivo rappresenta un elemento cruciale.

Al fine di ridurre le distanze dall'attuazione dei programmi, i ministeri responsabili dovrebbero sistematicamente fornire agli organismi esecutivi canali di riscontro e l'accesso alle scelte politiche. Le autorità locali e regionali, le parti sociali, le organizzazioni non -governative e le associazioni di immigrati fanno tutti parte della "rete dell'integrazione" insieme allo Stato e ai singoli immigrati che ammette nel proprio territorio. Laddove si creino delle sinergie tra i diversi attori, è importante garantire facile accesso e trasparenza agli immigrati. Ad esempio, in Finlandia l'Info-Bank basata su Internet ([www.caisa.hel.fi](http://www.caisa.hel.fi)) rende possibile cercare, in diverse lingue, informazioni per argomento di modo che l'utente non abbia bisogno di sapere quale sia l'autorità competente.

***In Portogallo, i Centri Nazionali di Sostegno agli Immigrati (CNAI) di Lisbona e di Oporto coinvolgono i Dipartimenti di sei Ministeri (Servizio per il Controllo alle Frontiere, SEF, Ispettorato per il Lavoro, Previdenza Sociale, Salute ed Istruzione) come pure gli uffici che forniscono supporto specifico in riferimento alla legge sull'immigrazione, al ricongiungimento familiare, al riconoscimento delle qualifiche e all'inserimento nel mercato del lavoro. Va potenziato il ruolo chiave dei mediatori socio-culturali, provenienti da varie comunità di immigrati, nello sviluppo di contatti e nella risoluzione dei problemi. Sono collegati al CNAI sia una rete di 25 Centri Locali di Sostegno agli Immigrati (CLAI) che fornisce servizi informativi, sia un call center "SOS Immigrati", che è disponibile 12 ore al giorno in quattro lingue.***

[www.acime.gov.pt](http://www.acime.gov.pt)

## Il livello locale



I partenariati fra i vari livelli di governo richiedono condivisione di responsabilità e consultazioni su scelte politiche e allocazione delle risorse.

Diversi Paesi europei hanno una forte tradizione di governo locale; le autorità locali sono responsabili di molti dei servizi forniti alla popolazione, inclusi i nuovi immigrati e i rifugiati. Ad esempio, la Lituania ha trasferito la responsabilità dell'attuazione del suo programma di integrazione dei rifugiati agli enti locali. Le autorità locali sono particolarmente efficaci nel riunire tutti i dipartimenti e gli enti che si occupano del processo di inserimento, facilitando l'accesso degli immigrati ai servizi e alle iniziative di sostegno. La Francia è uno dei Paesi che beneficiano di tale efficacia, potendo contare su un sistema di centri di accoglienza regionali e locali attraverso il Paese: essi accolgono i nuovi immigrati, accertano le loro esigenze in termini di istruzione ed assistenza sociale, forniscono consigli in merito ai servizi istituzionali e garantiscono un primo inserimento nella società francese. In Italia, gli Accordi Quadro sottoscritti fra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Regioni, coordinano le politiche di integrazione che vengono attuate a livello locale. La formazione linguistica è una componente importante, soprattutto negli accordi previsti per le regioni Toscana, Umbria e Veneto.

In alcuni Paesi, l'organismo competente a livello centrale stipula accordi formali con i Comuni tenendo conto delle competenze di ogni livello di amministrazione. Di solito, in tali accordi è specificato il numero delle persone che devono stabilirsi in ogni Comune. Il Governo concede di conseguenza dei contributi standard - che consistono in una somma fissa per ogni persona - destinati a coprire le spese extra a carico del Comune relative all'accoglienza dei rifugiati, come le spese correnti, i corsi di lingua e i costi per risorse aggiuntive che possono essere necessarie nei centri di assistenza diurna e nelle scuole. Tale sistema tende ad evitare direttive dettagliate del Governo creando, nel contempo, incentivi economici che premiano quei Comuni che abbiano svolto programmi introduttivi efficienti. Ad esempio, se il partecipante consegue gli scopi del programma in un lasso di tempo inferiore rispetto al previsto, al Comune viene erogato il contributo totale.

Il sistema danese è un esempio di questo tipo di approccio. In base alla legge sull'integrazione del 1999, i Comuni sono responsabili dell'attuazione dei programmi introduttivi, ma è il Governo a finanziare tutte le spese. Le sovvenzioni sono strutturate in maniera incentivante per i Comuni: sono erogate sovvenzioni più consistenti per livelli più alti di attività e contributi specifici per ogni immigrato o rifugiato che superi con successo un esame in lingua danese oppure abbia un impiego regolare da almeno sei mesi. La normativa sull'integrazione dei nuovi immigrati e dei rifugiati include disposizioni

specifiche sulla collaborazione fra i Comuni e sul trasferimento di compiti specifici a società private, istituzioni educative e organizzazioni non-governative.

In ogni città o comune della provincia finlandese di West Uusimaa, c'è un ufficio immigrazione che presiede all'attività di gruppi di lavoro sull'immigrazione. Oltre ai rappresentanti dell'ufficio immigrazione, i gruppi in genere includono rappresentanti dell'ufficio delle politiche sociali, dell'ufficio di collocamento, delle strutture sanitarie, dell'ufficio scolastico, del sistema educativo per adulti, dell'istituzione per la previdenza sociale e dell'ufficio locale per l'edilizia abitativa. Viene stilata una pratica per ogni immigrato, per mezzo della quale viene monitorato il suo percorso. Diversi membri del gruppo aggiornano la pratica e si tengono regolarmente in contatto con la persona in questione. Appositi gruppi di lavoro, i cosiddetti "team per i bambini", si occupano dei minori, figli degli immigrati che frequentano la scuola, o dei centri diurni di assistenza, monitorandone la situazione, la necessità di sostegno e di altre misure. Di tali gruppi di lavoro team fanno parte i funzionari comunali addetti all'istruzione, gli assistenti sociali nelle scuole, molti presidi ed insegnanti, nonché insegnanti di sostegno.

Mentre la priorità dei Governi centrali è quella di garantire la qualità dei servizi forniti dai Comuni, ad esempio facendo in modo che i finanziamenti siano orientati ai relativi risultati, si può argomentare che ciò che occorre è una maggiore influenza sul processo di elaborazione delle politiche di modo che i regolamenti quadro nazionali siano più rispondenti alle realtà locali. Partenariati più espliciti in un contesto permanente di collaborazione possono fare in modo che il livello locale non solo sia un esecutore ma che abbia anche accesso alle scelte politiche.

## **Le parti sociali**

Le parti sociali traggono benefici dall'autosufficienza degli immigrati e dovrebbero essere coinvolte nella progettazione, nel finanziamento e nell'attuazione dei programmi di integrazione. 

Poiché l'immigrazione e l'integrazione diventano sempre più strettamente correlate agli obiettivi socio-economici delle società europee, un'attenzione crescente è rivolta al ruolo delle parti sociali in materia di integrazione. Le organizzazioni sindacali sono particolarmente attive in materia di anti-discriminazione, pari opportunità e formazione. Nella fase introduttiva, i datori di lavoro possono anche concretizzare la loro co-responsabilità all'integrazione, organizzando iniziative di accoglienza, offrendo assistenza nel reperimento di

un alloggio e nell'accesso ai servizi e provvedendo ai corsi di lingua, anche finalizzati all'apprendimento del linguaggio tecnico-professionale. Le imprese che offrono tirocini ai nuovi immigrati possono assumersi la responsabilità di corsi di lingua, combinando la lingua e il contenuto professionale. In particolare, le grandi società che impiegano lavoratori stranieri possono istituire programmi per i nuovi immigrati. Invece, per gli immigrati che presentano una maggiore stabilità, le imprese possono fornire fondi e formazione a sostegno dell'imprenditorialità etnica, aiutando gli imprenditori immigrati a diventare fornitori.

In Italia, nell'ambito del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione, la Provincia di Belluno (Veneto), in collaborazione con la Camera di Commercio ed una Cooperativa Sociale locale, ha promosso un programma di accoglienza e di sistemazione alloggiativa per lavoratori extra-comunitari con lo scopo di facilitarne l'integrazione nel lavoro e nella società. Come primo passo, in questa direzione, è stato sottoscritto un accordo con imprenditori e associazioni professionali interessate a cercare alloggi adeguati ed a facilitare l'incontro fra domanda ed offerta di abitazioni per gli immigrati.



**I diversi livelli istituzionali dovrebbero coinvolgere maggiormente le imprese nel dibattito sull'integrazione degli immigrati legando i propri programmi con quelli di responsabilità sociale delle stesse imprese.**

Mentre il settore pubblico spesso si assume la responsabilità primaria per l'inserimento dei soggiornanti di lungo periodo, il settore privato potrebbe svolgere un ruolo particolare nel fornire supporto ad altre categorie di immigrati, come quelli temporaneamente residenti. In Spagna, in caso di immigrazione temporanea la legge prescrive la messa a disposizione di un alloggio adeguato da parte dei datori di lavoro. A Cipro, tutte le attività di accoglienza (incluse quelle per il reperimento degli alloggi) degli immigrati per lavoro a tempo determinato vengono svolte o direttamente dai datori di lavoro o attraverso la loro mediazione. In caso di inosservanza dei loro doveri, i datori di lavoro vengono penalizzati negando loro il rilascio di ulteriori permessi per l'impiego di lavoratori stranieri.

**La Unió de Pagesos è un'associazione di agricoltori della Catalogna che offre consulenza ai lavoratori stagionali durante il loro soggiorno in Spagna. Essa gestisce un "Corso per Agenti dello Sviluppo", che ha fra i suoi obiettivi la formazione di immigrati stagionali in Catalogna, di modo che al rientro nel loro Paese di origine essi possano trasmettere la loro esperienza e promuovere progetti collettivi per il miglioramento delle condizioni economiche e sociali. Il corso può avere diversi contenuti:**

informatica, agricoltura, progetti di cooperazione per lo sviluppo, lingue, ecc.

**Nel Regno Unito, la società Fusion Personnel, che fornisce lavoratori temporanei alle ditte di orticoltura, ha messo a punto un programma di formazione per i suoi dipendenti per lo più di recente immigrazione. Viene garantita l'alfabetizzazione, la formazione linguistica e l'assegnazione settimanale di ore extralavorative per consentire la partecipazione al personale.**

Il settore pubblico dovrebbe offrire assistenza alle piccole imprese e ad altri soggetti economici, oltre ai sindacati, in quei settori dell'economia nazionale che impiegano molti immigrati, integrando le loro capacità in materia di formazione.



## Organizzazioni non-governative

L'inserimento di nuovi immigrati vede il coinvolgimento un'ampia varietà di attori non-statali. Organizzazioni ecclesiali e di tipo sociale, nonché le ONG "classiche" di diverse dimensioni svolgono un ruolo chiave in fase attuativa, dando spesso impulso alle attività introduttive delle strutture statali. Ad esempio, il governo spagnolo considera le linee di finanziamento per le ONG come strumento imprescindibile della propria politica d'integrazione, il che consente alle organizzazioni finanziate un grado notevole di autonomia.

Nel Regno Unito, non vi sono attualmente accordi a livello nazionale per l'accoglienza di nuovi immigrati mentre le ONG forniscono un'ampia gamma di programmi di orientamento. Anche la Repubblica Ceca e la Slovenia cooperano strettamente con le ONG nell'attuazione di progetti relativi a situazione alloggiativa, formazione linguistica, inserimento nel mercato del lavoro, consulenze psico-sociali e attività culturali. In Estonia, la struttura maggiormente responsabile dell'attuazione delle politiche d'integrazione è la Fondazione per l'Integrazione, di diritto privato, istituita dal governo estone. La fondazione si occupa, fra l'altro, del bando pubblico per la presentazione di progetti e del coordinamento delle risorse per un loro impiego ottimale, oltre che dell'attuazione stessa di diversi progetti a vasta scala finanziati da donatori stranieri.

Le organizzazioni non governative sono corresponsabili del processo di integrazione e facilitano localmente i contatti diretti fra residenti e immigrati. Collaborando con i vari livelli istituzionali, il settore privato, le fondazioni, le altre ONG e i gruppi locali, in qualità di soggetti attuatori e di partner, esse contribuiscono al dibattito nella società civile sui risultati attesi e sui percorsi dell'integrazione. Le organizzazioni non governative e quelle ecclesiali riescono anche a mobilitare il volontariato e ad organizzare attività di scambio. Ad

esempio, in Portogallo la Chiesa Cattolica, attraverso le sue parrocchie, offre corsi in lingua in tutto il Paese prevalentemente con personale volontario.

Parlando di attori non-governativi, è importante che le associazioni di immigrati amplino il loro ruolo nel processo di inserimento. Ad un livello di base, le associazioni di immigrati spesso forniscono ottimi servizi come l'insegnamento della lingua ai principianti oppure corsi di orientamento civico. Gli appartenenti alle comunità di nuovi immigrati di solito rappresentano anche la prima fonte informale di informazione e consulenza e spesso agiscono da modello per gli altri. Gli immigrati, singolarmente o in reti organizzate si impegnano in attività di volontariato significative soprattutto nei confronti della propria comunità, che ha bisogno di essere strutturata più che essere un'entità da cui trarre benefici. In tale contesto è importante l'accesso ai finanziamenti per le associazioni di immigrati.

In Belgio, la Fondazione intitolata a Re Baldovino, con il suo "Mutuo Soccorso ai nuovi Immigrati", sostiene finanziariamente progetti che gruppi o associazioni di nuovi immigrati attuano a beneficio proprio o di altri immigrati allo scopo di mettere meglio in grado i nuovi immigrati di avvalersi dei servizi pubblici e privati. Un recente bando per la presentazione di progetti si rivolge anche alle organizzazioni comunitarie, ai gruppi di residenti, ai pubblici servizi e alle imprese che hanno intenzione di instaurare legami con i nuovi immigrati ([www.kbs-frb.be](http://www.kbs-frb.be)).

- ✘ Le associazioni di immigrati, in qualità di possibili fonti di informazione e consulenza per i nuovi immigrati, dovrebbero essere inquadrare nei programmi introduttivi, sia come soggetti attuatori delle attività di formazione che come modelli di integrazione positiva. A tal fine andrebbe sostenuta la loro specifica formazione, in collegamento con organismi professionali che ne assicurino un controllo di qualità.

**Nel 2003 la città di Southampton ha organizzato una giornata per rifugiati che prevedeva incontri con i dipartimenti del consiglio municipale, altri organismi istituzionali e organizzazioni di volontariato. L'obiettivo è stato quello di rafforzare le organizzazioni di rifugiati (vi hanno partecipato 27 esponenti della comunità dei rifugiati) e di inserirli nel contesto istituzionale e culturale della comunità ospite. Sono stati organizzati gruppi di lavoro per discutere argomenti, preoccupazioni e problematiche individuati in precedenza dai rappresentanti dei rifugiati. Le azioni successive sono state decise privilegiando i gruppi di approfondimento, gli eventi formativi organizzati da associazioni, come RETAS e CLEAR, di assistenza ai rifugiati, la formazione di giovani in qualità di istruttori di nuoto, di calcio, ecc.**

## 1.4 Valutare e adattare i programmi

I punti deboli e quelli di forza delle precedenti esperienze relative ai nuovi immigrati dovrebbero essere oggetto di valutazione su cui basare nuovi programmi.



I programmi introduttivi o i progetti dedicati ai nuovi immigrati e ai rifugiati riconosciuti possono svolgere un ruolo centrale nell' "istradare l'integrazione sul giusto binario" sia per i singoli immigrati che per le loro famiglie. Nel contempo essi rappresentano un significativo impegno di risorse per i Governi. Data la scarsità di risorse, le decisioni future, per ottenere i migliori risultati devono fondarsi sull'evidenza piuttosto che sulle supposizioni. La valutazione dovrebbe avere un punto di partenza comune e tendere verso obiettivi concordati. In Svezia, la Commissione per l'Integrazione ha messo a punto una serie di "obiettivi nazionali" per il programma di orientamento. Gli enti pubblici e locali formulano i propri obiettivi sulla base di quelli globali ed attuano le proprie procedure di controllo e di valutazione. La Commissione assiste i comuni nella definizione di adeguati strumenti di valutazione. In Danimarca, i comuni sono obbligati a controllare in maniera regolare i contratti individuali di integrazione per accertarsi che vengano fatti progressi e che il contratto rifletta ancora le esigenze dell'immigrato o del rifugiato. In Italia, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali monitora l'implementazione dell'Accordo quadro con le regioni utilizzando indicatori quantitativi e qualitativi per valutare lo scarto fra obiettivi e risultati.

Alcuni governi, quando esternalizzano i servizi, basano i finanziamenti sui risultati per essere certi della qualità dei programmi. Ad esempio, il Ministero dell'Interno del Regno Unito ha in programma l'impiego di tali metodi in relazione al programma formativo per la cittadinanza. Il programma, per la maggior parte, sarà attuato tramite le scuole per l'istruzione degli adulti o gli istituti privati di lingue straniere, che riceveranno un anticipo dell'85% del finanziamento e il saldo del 15% sulla base dei risultati.

Alcuni progetti pilota sui corsi introduttivi hanno preceduto l'adozione della legge tedesca sull'immigrazione del 2004. Tali progetti sono stati monitorati da accademici e ampiamente valutati dalle autorità responsabili. Un esempio è il corso pilota di integrazione sulla conoscenza della società, svoltosi a Norimberga nel 2001-2003. Non si è trattato di un corso introduttivo per nuovi immigrati, bensì di un'occasione di trasmissione di conoscenze politiche,

storiche e pratiche agli immigrati con una certa padronanza del tedesco, soggiornanti di lungo periodo potenziali candidati alla naturalizzazione. La valutazione ha messo in luce la difficoltà di raggiungere i soggetti destinatari del programma ed ha suggerito l'adozione di maggiori incentivi o di un obbligo giuridico di frequenza. Ad esempio, un incentivo potrebbe essere rappresentato dal far equivalere la partecipazione ad un corso di integrazione ad un esame di conoscenza linguistica necessario per la naturalizzazione. La valutazione ha anche suggerito di mettere a punto materiali per la formazione a distanza. ([www.uni-bamberg.de/ba6ef3/main\\_g.htm](http://www.uni-bamberg.de/ba6ef3/main_g.htm)).

- **Nello Schleswig Holstein, il Ministero dell'Interno ha commissionato un'analisi sulle pari opportunità fra i sessi nei corsi di integrazione: uomini e donne hanno accesso in egual misura? Sono stati esaminati corsi simili a quelli presi in considerazione dalla nuova legge sull'immigrazione. Contrariamente alle aspettative, l'analisi ha rivelato che una percentuale più alta di donne, rispetto agli uomini, ha preso parte ai corsi e che occorrono maggiori incentivi per gli immigrati uomini rispetto alle immigrate donne. I motivi che spingono uomini e donne a seguire corsi di lingua sono quasi gli stessi: essi vogliono apprendere il tedesco soprattutto per utilizzarlo nel mercato del lavoro, per comunicare con le autorità e per parlare con i vicini. Inoltre, uomini e donne ottengono risultati molto simili nel test di ingresso, prima di iniziare il corso di lingua, eccetto i "tradizionali" lavoratori ospiti con 20-30 anni di residenza.**
- **I progetti pilota possono anche essere di piccola dimensione. In Ungheria, un programma pilota di integrazione della durata di sei mesi e denominato "MATRA", ha inserito sei uomini adulti celibi, una coppia sposata con tre figli e due donne nubili (entrambe con bambini). Il programma intensivo comprendeva 1200 ore di formazione linguistica, 700 ore di orientamento culturale e giuridico, alloggio e trasporto gratis, nonché assistenza economica per altre spese correnti. La valutazione di tale progetto pilota adesso viene utilizzata nella formulazione di una politica organica di integrazione in Ungheria, con le raccomandazioni che vengono indirizzate ad un gruppo di alto livello di sottosegretari nelle competenti branche amministrative.**

Oltre alla valutazione sui progetti o sui programmi, il monitoraggio dell'attuazione delle leggi in materia di integrazione può rappresentare un utile strumento per politiche basate sull'evidenza. Ad esempio, la legge tedesca sull'immigrazione del 2004 richiede che il Governo presenti al Parlamento una relazione sull'attuazione e sul finanziamento di corsi sull'integrazione entro luglio 2007, due anni e mezzo dopo l'entrata in vigore della legge stessa. Allo stesso modo, quando il Parlamento finlandese ha approvato la Legge

sull'Integrazione nel 1999, esso ha richiesto che il Governo, entro tre anni dall'entrata in vigore, redigesse un rapporto sulla sua attuazione, sui risultati conseguiti e sulle raccomandazioni per il futuro.

Sulla base del rapporto 2002 del Governo, è in corso di elaborazione un emendamento della legge sull'integrazione per definire più in dettaglio la ripartizione di obblighi e competenze tra le diverse autorità, fra Comuni e Governo centrale e fra i vari settori amministrativi. Si prende in considerazione di istituire organismi consultivi a livello nazionale e regionale per incrementare l'efficienza della collaborazione fra le diverse parti.

Sarebbe utile raccogliere le valutazioni effettuate in vari Paesi e, sulla base delle esperienze acquisite, individuare una serie di criteri di qualità per la formazione linguistica e civica. L'ideale sarebbe collaborare a tal fine con organismi formativi operanti a livello internazionale.



## CAPITOLO 1 : CONCLUSIONI

1. I programmi introduttivi rappresentano un investimento per il futuro che sia l'immigrato che la società civile dovrebbero essere disposti a fare. E' un investimento che vale lo sforzo in quanto rappresenta per gli immigrati un trampolino di lancio verso l'autosufficienza. Da parte sua la società ne ricava una maggiore consapevolezza degli immigrati che diventano cittadini capaci di dare il proprio contributo.
2. Il successo della formazione linguistica dipende da un'offerta differenziata di corsi a vario livello, con impostazioni e metodi di insegnamento flessibili, adeguati per immigrati con diversa formazione di partenza o con conoscenze già acquisite sul Paese e della lingua. I programmi linguistici dovrebbero prevedere verifiche finali che accertino il livello di apprendimento dei partecipanti. Ciò consentirebbe il conseguimento di qualificazioni spendibili.
3. I certificati dei corsi riconosciuti dai datori di lavoro e da altre istituzioni didattiche risultano utili per i partecipanti nell'accesso ad ulteriori opportunità lavorative e formative, da tenere presente al momento della definizione del contenuto e dei metodi di insegnamento.
4. Le buone pratiche suggeriscono di ideare i corsi introduttivi secondo modalità flessibili, permettendo parallelamente l'insegnamento della lingua e la partecipazione al mercato del lavoro, piuttosto che basarsi su rigidi modelli sequenziali per l'apprendimento della lingua, la formazione professionale e l'istruzione superiore. Difatti i corsi dovrebbero coniugare lingua e formazione professionale e validare le competenze possedute.
5. Modalità dinamiche di valutazione delle competenze dei nuovi immigrati, che si fondino meno sui criteri formali e valorizzino esperienze diverse, sono molto utili per validare l'esperienza e le conoscenze acquisite nel Paese di origine.
6. Offrire corsi part-time, a distanza o via internet e simili, permette ai partecipanti di proseguire i programmi introduttivi e contemporaneamente avviarsi al lavoro.
7. L'accesso alle risorse consente ai comuni limitrofi di offrire tipi diversi di corsi con il vantaggio per i partecipanti di vivere in un Comune e di formarsi o lavorare in un altro, evitando gli spostamenti e la conseguente perdita delle relazioni familiari e sociali.
8. I corsi di inserimento veicolano il messaggio di una società accogliente che incentiva il nuovo immigrato a sentirsi responsabile verso la comunità all'interno della quale è in procinto di stabilirsi.
9. L'introduzione ai valori va intesa come sforzo comune, per cui sia i nuovi immigrati che la società ospite si impegnano reciprocamente adeguandosi alle norme e alle regole del relativo Paese.

10. Ciò che i Governi chiedono ai nuovi immigrati dovrebbe avere una contropartita nella continuità e qualità dei programmi introduttivi disponibili.
11. I programmi obbligatori e il ricorso alle sanzioni e/o agli incentivi dovrebbero essere oggetto di valutazione dopo un congruo periodo di tempo in modo da poterne stabilire gli effetti sulla qualità dei corsi e sulla frequenza.
12. Le buone pratiche suggeriscono che i programmi dovrebbero essere accessibili, sostenibili e di qualità elevata e che il loro impatto dovrebbe essere valutato regolarmente.
13. In alcuni Paesi sussiste la prassi di fornire - oltre a programmi introduttivi più estesi, offerti solamente ad alcune categorie di nuovi immigrati - un adeguato livello di assistenza all'inserimento anche di altre categorie di immigrati.
14. L'integrazione è una responsabilità condivisa per cui gli attori interessati operano insieme per la definizione di politiche e risultati. E' essenziale che tutte le parti siano reattive ed aperte alle sollecitazioni provenienti da coloro con cui collaborano in qualità di partner, finanziatori o utenti.
15. I partenariati fra i vari livelli di governo richiedono condivisione di responsabilità e consultazioni su scelte politiche e allocazione delle risorse.
16. Le parti sociali traggono benefici dall'autosufficienza degli immigrati e dovrebbero essere coinvolte nella progettazione, nel finanziamento e nell'attuazione dei programmi di integrazione.
17. I diversi livelli istituzionali dovrebbero coinvolgere maggiormente le imprese nel dibattito sull'integrazione degli immigrati legando i propri programmi con quelli di responsabilità sociale delle stesse imprese.
18. Il settore pubblico dovrebbe offrire assistenza alle piccole imprese e ad altri soggetti economici, oltre ai sindacati, in quei settori dell'economia nazionale che impiegano molti immigrati, integrando le loro capacità in materia di formazione.
19. Le associazioni di immigrati, in qualità di possibili fonti di informazione e consulenza per i nuovi immigrati, dovrebbero essere inquadrare nei programmi introduttivi, sia come soggetti attuatori delle attività di formazione che come modelli di integrazione positiva. A tal fine andrebbe sostenuta la loro specifica formazione, in collegamento con organismi professionali che ne assicurino un controllo di qualità.
20. I punti deboli e quelli di forza delle precedenti esperienze relative ai nuovi immigrati dovrebbero essere oggetto di valutazione su cui basare nuovi programmi.
21. Sarebbe utile raccogliere le valutazioni effettuate in vari Paesi e, sulla base delle esperienze acquisite, individuare una serie di criteri di qualità per la formazione linguistica e civica. L'ideale sarebbe collaborare a tal fine con organismi formativi operanti a livello internazionale.

## ***CAPITOLO 2***

# **PARTECIPAZIONE CIVICA**

**Il presente capitolo esamina il vasto settore della partecipazione civica da due angoli visuali: in primo luogo considera le agenzie fornitrici di servizi e illustra come esse possano diventare più accessibili agli immigrati incentivandone il senso di appartenenza. In secondo luogo, esso prende in considerazione la partecipazione attiva alla società civile. Il coinvolgimento di immigrati e non-immigrati può riguardare il dialogo interreligioso o i vari aspetti della cittadinanza attiva: cioè, la partecipazione alle elezioni oppure agli organi consultivi, la naturalizzazione e la partecipazione sociale, ivi incluso il volontariato. Alla fine del capitolo, una sezione intitolata “Come le organizzazioni sociali possono diventare aperte ed inclusive” illustra in dettaglio le iniziative da intraprendere per rendere accessibile a tutti i cittadini le principali istituzioni ed organizzazioni.**

Le strategie che rispondano alle esigenze e situazioni particolari, in cui si trovino gli immigrati, e che capitalizzino le loro competenze, servono ad incentivare il loro senso di appartenenza e la partecipazione alla società civile. Gli enti pubblici e privati dovrebbero basare tali strategie sulla parità e l'anti-discriminazione, adattandole alle specifiche esigenze, rendendole flessibili e sottoponendole a regolare valutazione.



Gli organismi pubblici e privati dovrebbero essere aperti a tutti i cittadini - siano o no immigrati, membri, utenti, datori di lavoro o lavoratori, consumatori o fornitori di servizi, leader politici o elettori, genitori o figli, insegnanti o studenti. Un notevole livello di interazione fra immigrati e non-immigrati si osserva nell'ambito delle organizzazioni ordinarie (di *mainstreaming*) la cui apertura incoraggia gli immigrati a prendere parte attiva alla loro vita e quindi a quella della società civile. La disponibilità e motivazione degli immigrati a svolgere un ruolo attivo e l'impegno delle organizzazioni a coinvolgerli si rafforzano reciprocamente.

Rendere accessibili agli immigrati le principali istituzioni ed organizzazioni ordinarie, lungi dall'essere un processo automatico, ha bisogno del sostegno continuo ed attivo di coloro che ne sono responsabili a tutti i livelli. Chi compie le scelte politiche e chi opera nel settore dell'immigrazione deve prima capire la natura propria di una popolazione diversa al fine di permettere la piena partecipazione di tutti i cittadini, a prescindere dalla loro origine culturale, etnica e geografica. La capacità di rispondere a bisogni specifici e di collaborare strettamente con organizzazioni specializzate, come le associazioni di immigrati o le ONG dedite all'assistenza di immigrati e rifugiati, sono aspetti di una strategia positiva di inclusione.

## 2.1 Competenza interculturale



Adattare i servizi alle esigenze specifiche dei vari gruppi sociali è uno sforzo collettivo che richiede lo sviluppo di un'ottica interculturale nel servizio pubblico e privato.

Caratteristica fondamentale di una società equa è l'accessibilità dei servizi per tutti. I fornitori di servizi, sia pubblici che privati, hanno delle responsabilità nel diminuire ed eliminare qualsivoglia barriera all'accesso che gruppi specifici potrebbero trovarsi a fronteggiare. Gli immigrati rappresentano uno dei gruppi che di frequente incontrano ostacoli dovuti a differenze linguistiche o culturali. Perciò la loro partecipazione attiva alla società dipende dallo sforzo di collaborazione per affrontare e rimuovere tali ostacoli.

Gli enti pubblici e privati possono scegliere tecniche diverse per rendere i loro servizi più accessibili agli immigrati. Lo sforzo per ridurre le barriere all'accesso non può che avere un effetto positivo sulla partecipazione degli immigrati; tuttavia le strategie di inclusione più efficaci saranno quelle inserite nel contesto di un cambiamento generale nella cultura dell'organizzazione sociale. In tal modo, le misure di adattamento dell'organizzazione alla diversità non rimangono sforzi isolati ma entrano a far parte degli scopi e dell'identità dell'organizzazione nel suo complesso. La presenza di immigrati in seno ad organismi decisionali e rappresentativi fa sì che tutte le decisioni chiave siano assunte dopo un ampio confronto di punti di vista differenti. Le autorità centrali e locali possono gestire una banca dati di persone adeguatamente qualificate provenienti da diverse esperienze, che siano disponibili a far parte di organismi decisionali o consultivi.

Sia che un'organizzazione si trovi ancora nelle fasi preliminari di un cambiamento nella cultura organizzativa, sia che abbia già terminato l'intero processo, un elemento determinante è la creazione di uno staff preparato ad attuare e dirigere le strategie di inserimento. Il reclutamento e la formazione sono due fasi in cui le organizzazioni possano costruire un gruppo di persone con competenze interculturali. La competenza interculturale può essere considerata come componente del profilo professionale quando si tratti di assumere il personale scolastico, i dipendenti degli enti locali, il personale ospedaliero, gli assistenti sociali e così via. Per il personale a contatto con il pubblico è certamente importante possedere una consapevolezza multiculturale; tuttavia, la diversità dovrebbe essere un criterio usato anche

nell'assunzione di personale per posizioni di livello superiore che non implicano il contatto diretto con l'utenza. Peraltro, anche le organizzazioni che si occupano di determinare e pianificare le politiche di integrazione piuttosto che di fornire servizi diretti dovrebbero prendere sul serio la diversità.

Il reclutamento di immigrati sia nel settore pubblico che in quello privato potrebbe essere promosso d'iniziativa del Governo. Ad esempio, in Danimarca, in attuazione del Libro Bianco e del piano di azione "La visione e le strategie del Governo per incentivare l'integrazione", lanciato a giugno 2003, il Governo intende pubblicare entro la fine del 2004 un vademecum con idee per incoraggiare la diversa composizione delle forze di lavoro del settore pubblico. In Italia, sessanta mediatori culturali, immigrati o Italiani, sono stati assegnati a strutture sociali pubbliche in sei regioni dell'Italia meridionale, mentre altri trenta lavorano in Centri per l'Impiego provinciali.

In tema di assunzioni, le organizzazioni potrebbero anche valorizzare le competenze già possedute dal proprio personale. Ad esempio, esse potrebbero riconoscere e, ove opportuno, remunerare le competenze linguistiche e culturali oltre alla capacità di instaurare contatti con l'utenza espresse dal proprio personale. In organizzazioni di grandi dimensioni si potrebbero istituire registri o banche dati sulle competenze, che raccolgano i nominativi dei dipendenti immigrati o che conoscano le lingue o la cultura degli immigrati. I dirigenti potrebbero incoraggiare e sostenere finanziariamente lo studio delle lingue da parte dei dipendenti. Al personale di qualunque livello si dovrebbe consentire l'aggiornamento su questioni interculturali cui dedicare eventualmente apposite unità funzionali di formazione.

**Come esempio di formazione, il Ministero ceco del Lavoro e degli Affari Sociali gestisce un programma pilota di formazione a distanza che assiste quanti si occupano di integrazione di stranieri. Il programma fornisce gradualmente corsi di formazione ai dipendenti del Ministero e delle Agenzie distrettuali per l'Impiego. Uno degli obiettivi è preparare una metodologia per la formazione dei formatori sui saperi interculturali presso i Centri per l'Impiego. I formatori possono, quindi, a loro volta istruire i funzionari su come lavorare in un ambiente multiculturale.**

In Austria, il progetto "Interkurlotsen" finanziato da EQUAL ([www.interkurlotsen.at](http://www.interkurlotsen.at)) offre la formazione ad elementi chiave in organizzazioni del settore della pubblica amministrazione nonché delle imprese private e delle ONG. Queste organizzazioni o sono dotate di personale costituito per la maggior parte di immigrati o possiedono una clientela con un

vissuto di immigrazione. Il programma combina la formazione delle competenze interculturali con seminari riguardanti questioni specifiche come il mobbing, le politiche di genere, gli aspetti giuridici dell'anti-discriminazione e la gestione della diversità. Si incentra, inoltre, ed offre la formazione sulle competenze in materia di comunicazione e sulla mediazione (interculturale). I partecipanti diventano "piloti interculturali" che fungono da mediatori e referenti rispetto a soggetti che hanno subito episodi di discriminazione, nonché da esperti sulle pari opportunità nell'impiego.

➤ Le strategie di assunzione e formazione sono complementari nella creazione di uno staff con competenze interculturali. L'ideale è che lo sviluppo delle competenze interculturali fra i dipendenti sia una priorità continua anziché uno sforzo discontinuo.

Pur facendo ricorso ad assunzioni e formazione mirate, è improbabile che i comuni fornitori di servizi siano in grado di coprire con il proprio personale l'intera gamma delle diversità da quella linguistica a quella culturale e religiosa. Per questo è importante che i dipendenti possano accedere in modo facile e immediato ad interpreti qualificati o a consulenti specializzati ad esempio in questioni culturali o religiose, o essere formati sul miglior utilizzo dei servizi di interpretariato e traduzione. Qualora siano insufficienti la competenza o le capacità in materia dell'istituzione tradizionale, può rivelarsi di grande utilità stringere legami con organizzazioni specializzate.

Nella Comunità Autonoma di Madrid gli immigrati possono essere indirizzati a speciali centri di consulenza qualora i servizi generali – che continuano a svolgere un ruolo di prima interfaccia - ritengano che il singolo immigrato trarrebbe beneficio da una consulenza più approfondita. Nel giro di due anni, i Centri per l'Assistenza Sociale per gli Immigrati (CASI), gestiti dalle ONG, hanno quasi duplicato il numero di casi trattati.

I fornitori di servizi possono applicare le loro conoscenze interculturali in tutte le loro interazioni con i clienti. La comunicazione con l'utenza può essere facilitata adattando gli orari di apertura e le possibilità di trasporto mentre le strategie di informazione possono avvalersi di diverse lingue e mezzi di comunicazione per raggiungere determinate comunità. Le organizzazioni che si servono prevalentemente dei siti web possono installare un software particolare che permette la diffusione elettronica delle informazioni in diverse lingue senza i problemi di impostazione, stampa e leggibilità che spesso presentano i caratteri non latini. La comunicazione dovrebbe essere attiva, nel senso che le informazioni dovrebbero raggiungere gli immigrati invece di

aspettare che questi si rivolgano all'organizzazione. Le strategie informative dovrebbero basarsi sulla conoscenza delle comunità a sua volta veicolata dall'auspicabile collaborazione con le reti di immigrati.

Le buone pratiche dimostrano che le organizzazioni che comunemente erogano servizi per tutti e che lavorano a stretto contatto con esperti o con organizzazioni specializzate sono capaci di accrescere in maniera considerevole l'accessibilità dei loro servizi agli immigrati.



Tali organizzazioni (di *mainstreaming*) sono attrezzate per erogare servizi agli immigrati se migliorano costantemente il loro livello di competenza interculturale. Per raccogliere le risposte dell'utenza, si possono strutturare meccanismi di reazione e di gestione dei reclami. Nel contempo, gli immigrati sono maggiormente in grado di ricorrere a determinati servizi se sono informati sulla gamma di opzioni e sulle regole di accesso ai servizi stessi.

**Il Comune e l'amministrazione ospedaliera di Alessandria, sotto l'egida del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione, lavorano per affrontare la difficoltà delle donne maghrebine di accedere pienamente al servizio sanitario durante la gravidanza. Per prima cosa, è stato eseguito uno studio sulla situazione personale e sugli atteggiamenti prevalenti fra le donne straniere in generale rispetto alla maternità e al parto, nonché sulla loro percezione delle strutture sanitarie. Quindi, il personale dei servizi sanitari presenti nella provincia (consultori, reparti di ostetricia e di pediatria) e quello dei servizi comunali per l'infanzia (scuole materne) è stato formato sulle questioni multietniche. Infine l'intervento è rivolto direttamente alla popolazione maghrebina, sia uomini che donne, al fine di incentivarne il livello di conoscenza degli scopi e dei metodi propri dei servizi socio-sanitari.**

**Nel caso del progetto Austriaco che prendeva in considerazione gli immigrati nel servizio sanitario, la formazione per gli immigrati ha incentivato le attività per la competenza interculturale del personale. Iniziato nel 1997, l'organizzazione ZEBRA di Graz ha fornito agli immigrati la formazione per assistere i membri delle loro comunità nell'accedere al sistema sanitario, per fornire consulenza e per svolgere attività di traduzione durante le visite dal medico. Essi sono diventati "lavoratori di collegamento" volontari. Di conseguenza, è stato messo a punto un corso di formazione per i "consulenti sanitari", che si basa sulla consapevolezza che anche lo stesso servizio sanitario trarrebbe giovamento dalla conoscenza e dalla competenza interculturale. Gli**

**immigrati che adesso vengono formati in qualità di consulenti finanziari non assistono solamente gli appartenenti alla loro comunità, ma forniscono anche consulenza alle principali organizzazioni di assistenza sanitaria.**

**[www.zebra.org.at](http://www.zebra.org.at)**

- ☒ La competenza interculturale può essere introdotta come un requisito (europeo) di qualità gestionale da tenere in considerazione quando le autorità pubbliche concedono contributi alle organizzazioni oppure bandiscono gare d'appalto .

Data la varietà di fornitori di servizi nella sfera pubblica e privata, bisogna variare anche le strategie per promuovere la competenza interculturale. Le organizzazioni dovrebbero avere la scelta fra tecniche diverse per adattarsi alla diversità culturale e linguistica. Il Land Tedesco Nordrhein-Westfalen ha risposto a questa esigenza di opzioni differenti pubblicando il “Manuale di attuazione sull’Integrazione” che, destinato ai comuni, illustra efficaci “soluzioni amministrative” per l’attuazione delle politiche d’integrazione. Vengono offerti esempi per comuni di diverse dimensioni e fornite informazioni sugli strumenti utilizzati per introdurre la buona pratica, i relativi costi ed i benefici e i fattori di successo. I Comuni possono scegliere quegli esempi che meglio si adattano alla loro situazione ed utilizzare gli strumenti forniti per facilitare la partecipazione degli immigrati nelle proprie strutture e servizi. Sempre in Germania, i “servizi all’immigrazione” (Migrationdienste), gestiti da organizzazioni ecclesiali e del privato sociale, impiegano modelli differenti per aprirsi agli immigrati.

## **2.2 Coinvolgimento dei cittadini e degli immigrati**

- ☒ La cittadinanza attiva mette in luce le competenze degli immigrati e suggerisce il modo di trarne il massimo profitto sia per gli immigrati che per la società civile nel suo complesso.

L’accesso ai servizi è un aspetto importante della partecipazione alla vita della società civile, ma è uno fra i tanti. Immigrati e non-immigrati interagiscono gli uni con gli altri e con la società civile in associazioni di volontariato, in gruppi religiosi oppure nell’ambiente politico. Ciò si verifica laddove esiste una cittadinanza attiva e la partecipazione agli sforzi comuni contribuisce all’integrazione. Mentre, nella fornitura di servizi bisognerebbe fare attenzione agli ostacoli all’inclusione e alle modalità per rimuoverli, in tema di cittadinanza

attiva l'accento è posto sulle competenze e sul modo di trarne il massimo profitto sia per gli immigrati che per la società nel suo complesso.

Mentre le organizzazioni a qualunque settore appartengano si trovano ad affrontare il compito di massimizzare il potenziale di partecipazione, vi sono modi di coinvolgere cittadini ed immigrati che sono specifici di determinati settori della società. , le organizzazioni che operano in tali settori dovrebbero assumere specifiche iniziative per creare opportunità di partecipazione per gli immigrati. Nell'ambito della partecipazione religiosa, il dialogo può essere un modo per coinvolgere immigrati e non-immigrati di fedi e denominazioni diverse. Gli organismi consultivi ed i diritti elettorali sono che tappe che conducono alla cittadinanza piena che si attua con la naturalizzazione. Come pure incoraggiare il volontariato fra gli immigrati è una buona maniera per promuovere la partecipazione civica nella sfera sociale.

### 2.2.1 Dialogo religioso

La religione svolge spesso un ruolo positivo nel processo di integrazione che può essere facilitato dal dialogo tra le comunità religiose di immigrati, tra queste e la società in senso lato.



La religione può influire positivamente sul processo di integrazione nella società e fornire molte occasioni di interazione positiva. Come la cultura, la religione costituisce un elemento di integrazione oltre a fornire un importante contesto per lo sviluppo della cittadinanza attiva.

Le principali fedi cristiane hanno una lunga tradizione nella promozione del dialogo interconfessionale e sono spesso considerate come punto di partenza per il dialogo con altre confessioni o religioni. Le chiese ospiti dovrebbero strutturare il dialogo ecumenico con le chiese degli immigrati, oltre a partecipare al dialogo interreligioso e a promuoverlo. Il dialogo interreligioso può avere luogo tra specifiche comunità (come il Forum Abramitico in Germania che riunisce cristiani, musulmani ed ebrei - vedi il [www.interkultureller-rat.de](http://www.interkultureller-rat.de)) o essere caratterizzato da un'ampia base. Ad esempio, il Network Interreligioso del Regno Unito si propone l'instaurazione di buone relazioni fra le comunità baha'i, buddista, cristiana, hindu, jain, ebraica, musulmana, sikh e zaratustra. Secondo un'indagine effettuata dalla Rete, attualmente ci sono oltre 130 gruppi, consigli e forum locali interconfessionali nel Regno Unito ([www.interfaith.co.uk](http://www.interfaith.co.uk)).



I Governi dovrebbero fornire supporto al dialogo interreligioso, facilitando la creazione di piattaforme di dialogo e contribuendo con risorse laddove necessario.

I Governi hanno specificatamente incoraggiato il dialogo interreligioso come un modo per prevenire conflitti o tensioni fra le comunità e, soprattutto a partire dall'11 Settembre 2001, per contrastare il fondamentalismo. I diversi livelli istituzionali possono contribuire al dialogo fra le religioni creando delle piattaforme di discussione o trovando una soluzione alla questione dello status giuridico delle chiese degli immigrati. Nonostante tali iniziative abbiano riscosso successo in molti casi, il dialogo, compreso quello interreligioso, non sempre risolve conflitti immediati.

Oltre a promuovere la comunicazione fra i diversi gruppi religiosi, i Governi possono anche tentare di stabilire dei canali di dialogo fra il Governo e i rappresentanti religiosi. Ad esempio, nel 1992 il Regno Unito ha istituito il Consiglio Religioso Intermunicipale (ICRC), un organismo presieduto da un Ministro e composto da rappresentanti delle comunità cristiana, hindi, ebraica, musulmana e sikh. L'ICRC si occupa della riqualificazione urbana e l'integrazione sociale e formula proposte per le politiche del Ministero dell'Interno riguardanti la coesione fra le comunità ([www.neighbourhood.gov.uk/faith-communities.asp?pageid=169](http://www.neighbourhood.gov.uk/faith-communities.asp?pageid=169)). La mancanza di un interlocutore singolo rappresenta un ostacolo al dialogo con le altre religioni o gruppi di credenti. Talvolta, le autorità pubbliche si trovano ad affrontare scelte difficili circa la scelta dell'interlocutore.

Buona parte delle consultazioni tra le istituzioni e i gruppi religiosi riguardano le implicazioni della separazione fra Stato e chiesa che è comune a molti, se non a tutti i Paesi europei. Esiste un'ampia gamma di modelli differenti che va dalla laicità pura all'esistenza di una religione di stato. In diversi Paesi, la dicotomia religione/laicità è diventata argomento di dibattito che coinvolge i musulmani residenti. Nella discussione sul ruolo della religione nella vita pubblica è essenziale che tutti i partecipanti al dibattito siano ben informati. Ad esempio, il Governo francese ha intenzione di pubblicare una "guida repubblicana" da distribuire nelle scuole per spiegare le norme base della laicità. Per contro, è essenziale che il Governo e l'opinione pubblica in generale conoscano a fondo le questioni connesse alla religione. A tale scopo, tutti i soggetti coinvolti possono contribuire alla messa a punto di materiale e modi di comunicazione appropriata per promuovere la conoscenza delle religioni fra il personale degli enti pubblici, i giornalisti e l'opinione pubblica, compresi gli studenti. Finora tali

programmi sono stati più frequenti nel settore della cultura ma da questo potrebbero essere trasferiti, opportunamente adattati, in ambito religioso.

### 2.2.2. Cittadinanza

La partecipazione politica è uno delle componenti principali della cittadinanza attiva. Costituisce per gli immigrati un'opportunità d'integrazione e dovrebbe essere favorita nelle sue svariate forme, inclusa la naturalizzazione, il diritto di voto nelle elezioni amministrative e la partecipazione agli organismi consultivi.



La partecipazione politica ha molte facce: il voto, l'affiliazione a partiti politici, l'intervento in dibattiti politici sui media, le campagne elettorali, i contatti con gli esponenti politici, le petizioni ai rappresentanti del Governo o, ancora, la candidatura alle elezioni ne solo alcune.

Gli immigrati raggiungono il massimo livello di diritti politici se diventano cittadini del Paese in cui risiedono. Il concetto di cittadinanza civile viene invece evocato rispetto ai non cittadini. Nella *Comunicazione su una politica comunitaria dell'immigrazione* del novembre 2000, la Commissione ha definito la cittadinanza civile come l'insieme di alcuni diritti fondamentali e di obblighi correlati, garantiti agli immigrati, che essi altrimenti acquisirebbero gradualmente in un certo periodo di anni. La cittadinanza civile aiuta gli immigrati ad inserirsi in maniera positiva nella società e costituisce anche un primo passo nel processo di acquisizione della cittadinanza dello Stato membro interessato.

La Commissione ha ulteriormente elaborato il concetto nella sua *Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione* del giugno 2003, che raccomanda la concessione a tutti i residenti dei diritti elettorali attivi e passivi per lo meno nelle elezioni amministrative.

Al di fuori del processo elettorale, gli immigrati hanno spesso l'opportunità di prendere parte a forum consultivi, che possono essere validi strumenti per la partecipazione politica, la rappresentanza e la difesa degli interessi dei residenti stranieri, soprattutto a livello locale.

Le svariate forme di partecipazione politica registrano un incremento di immigrati con l'aumento della durata della residenza e a seconda di variabili soggettive come l'età, l'istruzione e il reddito. Tuttavia, la partecipazione dipende anche dalla creazione di strutture per immigrati e dall'apertura delle istituzioni della società civile.

## Diritti elettorali

- ☒ La rappresentatività e la legittimazione democratica delle politiche di integrazione si intensificano con l'estensione dei diritti politici formali agli immigrati. Laddove diritti formali sono previsti, è necessario che siano attuati con l'impegno di tutte le parti, compresi i partiti politici.

I diritti elettorali sono il fulcro della partecipazione politica democratica. A livello locale, in particolare, i diritti elettorali consentono agli immigrati la rappresentanza politica in decisioni che riguardano i loro interessi più immediati. Ad esempio, laddove le competenze comunali tendono ad essere ampie, molti immigrati sono particolarmente interessati da politiche concernenti settori come l'edilizia abitativa, i servizi sanitari e l'istruzione. La maggior parte degli Stati Membri dell'UE concedono ora i diritti elettorali agli immigrati a livello amministrativo, anche se con alcune limitazioni.

- ☒ I Governi dovrebbero concedere a tutti i residenti i diritti elettorali, per lo meno a livello locale, nonché ridurre al minimo gli ostacoli al godimento di tali diritti, come tasse o prescrizioni burocratiche. Gli immigrati possono essere incoraggiati ad accedere ai diritti elettorali attraverso campagne d'informazione e formazione specifica, contando in particolare sulle reti attivate dalle organizzazioni di immigrati.

L'Irlanda è un Paese in cui sono poche le limitazioni rispetto alle elezioni locali, in quanto la residenza richiesta è relativamente breve (residenza ordinaria a partire dal 1° settembre 2003 per le elezioni amministrative dell'11 giugno 2004) e i richiedenti asilo, i rifugiati e gli immigrati di qualunque nazionalità possono registrarsi per votare. Nel Lussemburgo, i non cittadini acquisiscono il diritto al voto dopo cinque anni di residenza, gli extra-comunitari possono solamente votare, mentre i cittadini dell'U.E. possono anche candidarsi). Nel 2003 è stata lanciata una campagna nazionale per incoraggiare gli stranieri a iscriversi nelle liste elettorali. Non si tratta di un processo automatico e gli interessati devono rivolgersi al Municipio per registrarsi. E' stato creato un gruppo di lavoro a livello di Commissione Governativa per Stranieri, che comprende i rappresentanti di vari dipartimenti e ministeri, nonché di organizzazioni non-governative. Sono stati stampati pieghevoli e manifesti in varie lingue. E' stato riscontrato che una strategia efficace consiste nell'indirizzarsi a soggetti influenti nelle comunità straniere.

L'interesse degli immigrati per il voto cresce con la presenza di candidati che abbiano essi stessi un vissuto di immigrazione. Mentre gli immigrati possono

candidarsi come indipendenti (ciò era valido per la maggior parte dei candidati immigrati alle elezioni amministrative del giugno 2004 in Irlanda), anche i partiti politici tradizionali sono chiamati ad incoraggiare attivamente la partecipazione di candidati immigrati. E' importante che questi ultimi abbiano la possibilità di rappresentare questioni trasversali piuttosto che problemi attinenti soltanto agli immigrati, il che potrebbe avere un effetto segregante.

Se si astengono dal ricorso ad una retorica ostile agli immigrati nelle loro dichiarazioni in pubblico, i partiti politici possono riscontrare una maggiore partecipazione degli immigrati. In questo contesto, l'organo Irlandese NCCRI ha lanciato un Protocollo Anti-Razzismo per i Partiti Politici sulla conduzione delle campagne elettorali, il quale è stato sottoscritto da tutti i partiti politici del Parlamento ([www.nccri.com/elections.html](http://www.nccri.com/elections.html)). Molti partiti politici promuovono l'inserimento degli immigrati nella società civile e nelle sue istituzioni ma trascurano il proprio ruolo di esempio e la necessità di specifici programmi educativi o di sostegno. Spesso gli immigrati hanno meno accesso alle risorse finanziarie ed alle reti sociali che contribuiscono al successo nelle elezioni e, nella maggior parte dei Paesi, occorrono sforzi maggiori per supportare la loro partecipazione.

## Organismi consultivi

Gli organismi consultivi a livello locale e nazionale hanno il potenziale di stimolare la partecipazione politica da parte degli immigrati e di migliorare le politiche per l'integrazione consentendo lo scambio di punti di vista tra i rappresentanti degli immigrati e quelli di organismi governativi e non. Nel migliore dei casi il lavoro è dinamico ed i loro membri vengono sollecitati ad apportare contributi di alta qualità.



Le strutture consultive permettono solamente un livello esiguo di diritti politici, ma svolgono una funzione positiva nell'incoraggiare la partecipazione degli immigrati alla vita pubblica. Sul piano locale, esse possono migliorare e armonizzare le relazioni fra i residenti stranieri e gli altri attori locali (le amministrazioni locali, i cittadini). A livello nazionale, le amministrazioni centrali possono acquisire le opinioni degli immigrati sui progetti di legge oppure sui programmi d'integrazione. Strutture consultive si trovano nella maggior parte dei Paesi Europei, istituite per lo più dai diversi livelli di governo. Ad esempio, nella Repubblica Ceca la Commissione del Ministro del Lavoro e degli Affari Sociali svolge il ruolo di organismo consultivo e promotore delle politiche di integrazione. In Estonia, un Tavolo della Presidenza sulle Minoranze

Nazionali organizza dibattiti sulle questioni di rilevanza politica e pubblica, tra cui i problemi connessi ai gruppi etnici.

In alcuni casi, la creazione di organi consultivi è prevista per legge e diventa obbligatoria quando la comunità dei non cittadini raggiunge una certa consistenza. Ad esempio, in Lussemburgo i Comuni con più del 20% di stranieri sono obbligati a creare commissioni consultive. In Danimarca, la Legge sull'Integrazione prevede la creazione di un Consiglio nazionale per le Minoranze Etniche che è costituito da rappresentanti dei consigli locali per l'integrazione. Tali organismi possono essere creati dai comuni: ad oggi esistono circa 70 consigli locali per l'integrazione.

Gli organismi consultivi, soprattutto a livello nazionale, spesso comprendono rappresentanti di organizzazioni non-governative e di immigrati, oltre a rappresentanti istituzionali e alle parti sociali. Ad esempio, il Consiglio Consultivo Portoghese sulle Questioni per l'Immigrazione, l'Organismo Nazionale Italiano di Coordinamento delle Politiche dell'Integrazione, nonché il Forum Spagnolo per l'Immigrazione comprendono le tre categorie. A livello locale, gli organismi consultivi sono spesso composti da rappresentanti locali eletti insieme agli immigrati. In alcuni casi gli organismi, costituiti dai "soli" immigrati, organizzano regolarmente incontri senza membri esterni ma di volta in volta coinvolgono anche le autorità e le altre parti interessate.

La consultazione deve tenere in debita considerazione le diverse caratteristiche dei gruppi etnici presenti e favorire la condivisione di meccanismi per la scelta dei rappresentanti. A Lussemburgo, i 15 delegati degli immigrati al Consiglio Nazionale per gli Stranieri vengono scelti sulla base della rappresentanza della propria comunità nella popolazione complessiva quale risulta dall'ultimo censimento. Nell'ambito dell'Organismo olandese per il dialogo nazionale, le minoranze sono rappresentate da federazioni di organizzazioni espressioni di minoranze etniche. Per essere autorizzate a svolgere tale ruolo, le federazioni sono sottoposte a periodici controlli relativi alla loro rappresentatività. In alcuni Paesi si svolgono elezioni per la formazione di comitati consultivi; in altri si coinvolgono esperti o personaggi noti per la loro attività nel settore dell'integrazione. Tuttavia, non sempre è chiaro se i membri siano in primo luogo da considerare in quanto singoli o come rappresentanti della propria organizzazione. Inoltre, può rivelarsi difficile l'approccio a talune comunità nazionali nell'ambito della popolazione immigrata.

Una composizione flessibile degli organi consultivi sarà maggiormente adeguata per la consultazione, tenendo presente che la rappresentatività può essere acquisita in svariati modi. Autorizzare gli osservatori, oppure i membri senza diritto al voto a partecipare alle sessioni, può incentivare la trasparenza e la fiducia nelle strutture consultive.



Mentre le camere consultive non hanno alcuna facoltà decisionale, esse sono abitualmente autorizzate a deliberare e a formulare delle proposte. Si possono emettere pareri di propria iniziativa, ma in genere gli organismi consultivi rispondono a proposte governative, legislative o attinenti alle politiche, contribuendo alle sessioni e presentando osservazioni scritte sui progetti di legge. Di conseguenza è l'ordine del giorno del Governo che di solito determina la loro attività. Può capitare che l'input giunga agli organismi consultivi ad una fase avanzata del processo di ideazione politica per cui l'impatto sulla struttura della legislazione o sul prodotto finale sarà limitato.

Proprio per tali caratteristiche gli organi consultivi non sostituiscono i diritti elettorali e sono un'opportunità per il Governo affinché si ottengano elementi di feedback dalle comunità interessate sulle relative politiche ed azioni. Essi offrono l'opportunità agli immigrati di essere visibili e di esprimere la loro influenza, che dovrebbe essere pienamente utilizzata, in quanto l'esistenza di un "punto di riferimento" ben organizzato rende più difficilmente giustificabile la loro mancata consultazione.. La loro funzione come "scuola di democrazia" per gli immigrati dovrebbe essere incoraggiata, senza permettere ad essi di restare semplicemente dei "forum di discussione". In particolare, si dovrebbero tentare di instaurare legami più stretti con il Parlamento o con i consigli municipali. In alcuni comuni Italiani, inclusi Roma e Torino, gli immigrati che non votano e che svolgono un ruolo consultivo, vengono coinvolti nell'ambito del consiglio comunale insieme a coloro che vengono ufficialmente eletti.

L'influenza degli immigrati è più notevole quando l'input è di alta qualità ed i relativi gruppi sono dinamici. Tuttavia, al fine di mettere a punto dei contributi che possano avere un impatto significativo e tempestivo sul processo di ideazione delle politiche, le comunità devono avere la capacità di coinvolgere in dibattiti continui ed informativi.

Mentre le capacità di creare iniziative possono riscuotere successi notevoli, l'attività degli organi consultivi è spesso limitata in maniera significativa dal fatto che i suoi membri non sono solitamente retribuiti.

Nel Regno Unito, i “network comunitari” hanno i requisiti per il finanziamento dei progetti nell’ambito di “*Connecting Communities*”, un’iniziativa per incentivare la parità di diritti fra persone di gruppi etnici diversi. In Portogallo, il Programma *Scelte di Seconda Generazione* ha l’intento di promuovere l’integrazione sociale di giovani della seconda o terza generazione di giovani provenienti da quartieri particolarmente disagiati.. Creando collaborazioni con la società civile, il programma promuove la formazione ed investe considerevolmente nella creazione di “Digital Inclusion Centres”, che intendono approfondire le competenze dei giovani per una piena partecipazione nella società dell’informatica. Affrontando in maniera più specifica la partecipazione politica, il Governo Svedese ha introdotto un programma speciale di sovvenzioni per le organizzazioni nazionali di immigrati al fine di incentivare le opportunità per gli immigrati di promuovere la loro partecipazione alla vita pubblica. Attualmente esistono approssimativamente 30 organizzazioni nazionali di immigrati di cui alcune dispongono perfino di piccole segreterie..

La consultazione non deve aver luogo necessariamente nell’ambito di specifici “organi per gli immigrati”. Infatti alcuni Comuni hanno creato strutture consultive locali per occuparsi di determinati argomenti (famiglia, istruzione, finanza, energia, ambiente, sviluppo economico e commerciale, alloggi, impiego, mobilità, giovani, sport, ecc.). Gli immigrati possono essere incoraggiati a prendere parte, insieme ai cittadini, all’attività di questi organi consultivi.

## **Naturalizzazione**

- ☒ L’attribuzione della cittadinanza può rappresentare uno strumento di integrazione. Facilitare la naturalizzazione può attenuare il divario dei diritti fra cittadini ed immigrati residenti a lungo termine e può offrire maggiori opportunità di partecipazione.

In molti paesi europei, il percorso normale d’integrazione implica un graduale consolidamento dello status e di estensione dei diritti per vari anni. In genere non si prevede un procedimento veloce di naturalizzazione. Tuttavia, l’immigrazione continua e, la presenza di un gruppo crescente di stranieri con residenza permanente, ha portato molti Governi a modificare le norme sulla naturalizzazione, spesso rendendo più semplice l’acquisizione della nazionalità.

Il cambiamento delle norme ha portato in alcuni casi un aumento del numero delle domande di naturalizzazione sebbene resti al di sotto delle aspettative. Il Ministero dell'Interno del Regno Unito ha commissionato uno studio su quei fattori che possono influire sulla decisione di richiesta di naturalizzazione, esaminando nei dettagli le cause e gli ostacoli, ivi inclusi quelli connaturati a certe nazionalità. Sebbene la mancanza di informazioni costituisca una motivazione frequente dell'esiguità delle richieste, gli immigrati scelgono anche di accettare diritti differenti a seconda della loro situazione.

Alcuni immigrati non richiedono la naturalizzazione, in quanto essi perderebbero la cittadinanza del loro Paese di origine oppure perché essi verrebbero privati dei titoli ereditari, ovvero del possesso dei loro beni immobili nel loro luogo d'origine. Perciò, l'estensione dei diritti elettorali e la facilitazione della naturalizzazione rappresentano solo strategie complementari. Inoltre, la diminuzione del divario dei diritti fra i cittadini e coloro che non hanno la cittadinanza renderebbe la scelta della naturalizzazione non tanto una strategia per acquisire sicurezza legale ma piuttosto un'espressione positiva di un mutamento nell'identità politica.

In alcuni Paesi la naturalizzazione viene ritenuta essere il risultato, nonché una prova definitiva, dell'integrazione degli immigrati. I test attinenti alla conoscenza della lingua e quelli di altro tipo vengono utilizzati al fine di verificare il livello di integrazione dei richiedenti. Tali test possono avere un effetto negativo sui tassi di naturalizzazione a causa della loro difficoltà oppure a causa delle tasse ivi collegate.

Laddove vengono utilizzati i test ai fini della naturalizzazione, essi possono essere correlati alle circostanze particolari delle persone interessate. Gli immigrati dovrebbero avere a disposizione dei corsi preparatori che dovrebbero essere economicamente accessibili e di buona qualità.



Sebbene talvolta la naturalizzazione sia considerata come "il punto di arrivo" del percorso dell'integrazione, l'accesso alla cittadinanza non rappresenta "la bacchetta magica". Gli immigrati di seconda e di terza generazione che abbiano conseguito la cittadinanza potrebbero ancora sperimentare la discriminazione e la mancanza di un sentimento di appartenenza. Quindi, occorrerebbe anche concentrarsi su altre opportunità di partecipazione, sebbene sia auspicabile una tendenza costante verso procedure semplificate di naturalizzazione.

### 2.2.3. Partecipazione Sociale



Il volontariato è una forma di partecipazione sociale in cui gli immigrati svolgono un ruolo importante come cittadini attivi. Facilitando la loro partecipazione e tenendo in considerazione il loro apporto contribuisce ad incentivare la loro integrazione e a mobilitare le loro competenze.

La partecipazione sociale include un'ampia gamma di attività sia nei settori convenzionali che nelle organizzazioni di immigrati. Prendendo parte alle istituzioni ed ai progetti sociali, gli immigrati svolgono un ruolo attivo nella società civile e costituiscono un elemento di raccordo con la società che li ospita ed i suoi membri. La partecipazione sociale include un'ampia gamma di attività: la partecipazione attiva a gruppi, come quelli che coltivano un hobby, ad associazioni che prestano servizi, ad organizzazioni sportive e ricreative, ai consigli scolastici, a gruppi per la tutela dell'ambiente, ad associazioni storico-culturali, ad associazioni di vicinato oppure a gruppi internazionali di solidarietà. L'aspetto del volontariato nel settore dell'immigrazione illustra il valore e le caratteristiche particolari della partecipazione sociale degli immigrati.

Gli immigrati giunti di recente spesso entrano in contatto con il settore del volontariato in una fase iniziale in quanto, nella maggior parte dei Paesi Europei, i volontari svolgono un ruolo importante nell'inserimento dei nuovi immigrati. Essi acquisiscono un'ampia gamma di funzioni ivi inclusi i servizi di consulenza, di informazione e di assistenza sociale. Schemi di scambio, di assistenza o di contatto spesso instaurano validi legami fra i nuovi immigrati e la società che li accoglie. In Estonia, un programma di scambio fra famiglie a favore di ragazzi appartenenti a nuclei familiari sia di lingua estone che di altre lingue, ha avuto risvolti positivi nel migliorare le competenze linguistiche e sociali dei ragazzi nonché nella reciproca tolleranza: Secondo questo schema, soprattutto giovani non-Estoni possono trascorrere da una settimana a due mesi presso una famiglia estone che abiti in campagna e prendere parte attivamente alla loro vita di tutti i giorni. Lo scopo dello scambio è quello di abbattere le barriere linguistiche fra i giovani, far conoscere la cultura, la storia e le tradizioni estoni, nonché promuovere legami fra famiglie estoni e non estoni.

Gli immigrati stessi svolgono attività di volontariato sia nelle associazioni di immigrati che in organizzazioni convenzionali. Il coinvolgimento di molte persone in "organizzazioni di auto-aiuto" non sempre viene riconosciuto come forma di volontariato, nonostante il fatto che la maggior parte delle

organizzazioni di immigrati dipenda in maniera consistente dall'attività volontaria dei propri membri. Spesso tali organizzazioni si concentrano sull'auto-aiuto, ma esse ricoprono anche un'ampia gamma di altre attività. Molti immigrati sono attivi in organizzazioni che promuovono lo sviluppo comune. Altri prendono parte al movimento ambientalista. In effetti, spesso le associazioni di immigrati sono meno "monofunzionali" rispetto a quelle tradizionali, adempiendo a tutta una gamma di funzioni che includono il tempo libero, gli sport, le funzioni culturali, religiose e politiche, nonché la discussione di problemi pratici.

Il coinvolgimento in organizzazioni tradizionali è la seconda sfaccettatura della partecipazione sociale degli immigrati. Nel settore del volontariato, il coinvolgimento positivo degli immigrati spesso dipende dall'apertura delle relative strutture. Il reclutamento nelle associazioni di volontariato avviene prevalentemente per sentito dire, di modo che la mancanza di contatti informali fra immigrati e la popolazione autoctona tende a reiterarsi nell'appartenenza a tali organizzazioni. Talvolta, inoltre, fra gli immigrati sussiste una mancanza di informazioni sulla serie di ruoli nelle organizzazioni di volontariato. Tuttavia, un maggior numero di organizzazioni che coinvolgono volontari stanno notando i vantaggi del diversificare i loro collaboratori per rispecchiare le comunità in cui esse operano. In Irlanda, molti gruppi di sostegno ai richiedenti asilo hanno accolto, con risultati positivi, richiedenti asilo nei loro comitati di gestione. Nel Regno Unito, istituzioni benefiche nazionali hanno designato collaboratori a livello di assistenza sociale che, a loro volta, reclutano membri da tutte le comunità locali. Dalla valutazione di un pertinente programma governativo britannico (Black and Minority Ethnic Twinning) si evince che occorre che le organizzazioni tradizionali siano dinamiche in merito al reperimento di volontari e che alcuni potenziali volontari possono mancare di fiducia ma che è anche importante ribadire il potenziale di mettere a punto delle competenze.

**In Germania il progetto "Sostegno per la partecipazione civile delle persone reinsediate" (Spätaussiedler) della fondazione Cittadini per Cittadini, riceve sovvenzioni statali dal 2001. Il gruppo interessato è costituito sia da persone del posto che da persone reinsediate. I partner locali del progetto, come gli organismi di volontariato, di assistenza sociale e gli istituti di istruzione per adulti, prendono parte all'organizzazione di seminari e di workshop in merito alla partecipazione civile. Lo scopo di questi eventi è quello di motivare le persone reinsediate alla partecipazione civile e di suggerire modalità concrete di partecipazione.**



Dovrebbe essere incentivato il coinvolgimento di immigrati nelle esistenti organizzazioni di volontariato. L'ideale sarebbe che le strategie di reclutamento per i membri volontari tenessero conto delle diversità culturali.

A livello di quartieri urbani sussiste un margine particolare per la partecipazione sociale da parte di tutti i gruppi: giovani ed anziani, minoranza o maggioranza. Migliorare le condizioni abitative e residenziali, promuovere lo sviluppo economico locale nonché incentivare i servizi pubblici generali come la sanità, l'istruzione e gli alloggi sono obiettivi comuni ad immigrati e non immigrati e possono servire ad unirli attorno ad un impegno condiviso.

**L'organizzazione Olandese FORUM vede i suoi Centri di Progettazione per i Residenti come un modo innovativo di stimolare la partecipazione sociale. Il centro di progettazione è strutturato nei quartieri che sono in procinto di essere sottoposti a ristrutturazione urbana. Esso è costituito da un gruppo di 10-20 residenti, appartenenti per lo più a minoranze etniche, i quali seguono un programma prestabilito per un periodo di tre mesi. In una serie, massimo 10 workshop, essi discutono in merito alle loro aspirazioni e sogni correlati alle questioni della sistemazione abitativa e fanno sistematicamente una lista dei problemi e delle opportunità che esistono nei loro quartieri. Essi collaborano con esperti nell'elaborare le loro idee in proposte fattibili, utilizzando foto, diagrammi e disegni. Le proposte di progetti vengono presentate a funzionari dell'autorità locale, delle associazioni per l'edilizia abitativa e vengono concepite affinché vengano incluse da coloro che sono responsabili delle relative decisioni nei uffici di sviluppo.**

[www.forum.nl](http://www.forum.nl)

L'apertura di istituzioni ed organizzazioni a tutti i cittadini, sia immigrati che non immigrati, è un processo graduale che spesso implica cambiamenti organizzativi e richiede fasi differenti (dalla progettazione alla valutazione). Si potrebbe considerare la possibilità di ideare e adottare, a livello sia nazionale che europeo, un atto istitutivo volontario riguardante i principi base sottesi alle strategie di apertura ed inclusione nella struttura organizzativa. Tale atto istitutivo dovrebbe essere messo a punto di concerto con iniziative europee nel settore della gestione di qualità.



I governi, ai diversi livelli, possono dare il buon esempio applicando essi stessi tecniche e strumenti per incentivare l'apertura e l'inclusione, ad esempio subordinando alla sussistenza di tali requisiti la concessione di sussidi o la partecipazione agli appalti pubblici.

## 2.3 Come le organizzazioni sociali possono diventare aperte ed inclusive



### ***Pianificazione strategica e messa a punto delle politiche***

La prima fase implica la formulazione di un progetto organizzativo per rispondere alla varietà della popolazione in termini di cultura, lingua, religione, ecc. Si richiede una forte leadership dai vertici. Tutte le componenti dell'organizzazione dovrebbero essere consapevoli del progetto ed uniformare le proprie procedure ad esso. Nelle grandi organizzazioni, non solo i progetti globali ma anche quelli per determinati settori dovrebbero tenere conto della molteplicità. Le priorità esposte nel progetto dovrebbero essere rispecchiate nell'assegnazione delle risorse.

La progettazione ha inizio con la conoscenza dei membri e della portata dell'organizzazione: quanti immigrati prendono parte all'organizzazione, e quali sono i loro ruoli e caratteristiche? Partendo da un elenco delle persone che fanno parte dell'organizzazione è possibile individuare i relativi bisogni, ma anche le competenze da utilizzare.



### ***Attuazione delle politiche***

In una fase successiva l'organizzazione integra le considerazioni in merito alla molteplicità nel funzionamento dell'organizzazione a tutti i livelli.

L'organizzazione garantisce la possibilità di accesso a tutti i servizi o attività e comunica regolarmente con persone di origini diverse. L'organizzazione ottempera alle competenze interculturali nel reclutamento di collaboratori, offre la formazione oppure richiede assistenza esterna per aiutare lo staff o gli appartenenti a rispondere in maniera efficace alla molteplicità.



### ***Elaborazione di relazioni e valutazione***

L'organizzazione redige delle relazioni in merito al numero e all'origine dei fruitori o dei partecipanti, al coinvolgimento di queste persone nell'ideazione e nell'attuazione delle politiche, al numero dei collaboratori che seguono la formazione sulla molteplicità culturale, ecc. Le relazioni mostrano anche quali sforzi vengano compiuti per entrare in contatto con una popolazione molteplice (e come ciò si rifletta nell'assegnazione delle risorse) nonché come questi sforzi vengano valutati dai gruppi destinatari. La valutazione regolare dei risultati fornisce indicazioni in merito alla progettazione e all'attuazione delle politiche dell'organizzazione.

## CAPITOLO 2: CONCLUSIONI

1. Le strategie che rispondano alle esigenze e situazioni particolari, in cui si trovino gli immigrati, e che capitalizzino le loro competenze, servono ad incentivare il loro senso di appartenenza e la partecipazione alla società civile. Gli enti pubblici e privati dovrebbero basare tali strategie sulla parità e l'anti-discriminazione, adattandole alle specifiche esigenze, rendendole flessibili e sottoponendole a regolare valutazione.
2. Adattare i servizi alle esigenze specifiche dei vari gruppi sociali è uno sforzo collettivo che richiede lo sviluppo di un'ottica interculturale nel servizio pubblico e privato.
3. Le strategie di assunzione e formazione sono complementari nella creazione di uno staff con competenze interculturali. L'ideale è che lo sviluppo delle competenze interculturali fra i dipendenti sia una priorità continua anziché uno sforzo discontinuo.
4. Le buone pratiche dimostrano che le organizzazioni che comunemente erogano servizi per tutti e che lavorano a stretto contatto con esperti o con organizzazioni specializzate sono capaci di accrescere in maniera considerevole l'accessibilità dei loro servizi agli immigrati.
5. La competenza interculturale può essere introdotta come un requisito (europeo) di qualità gestionale da tenere in considerazione quando le autorità pubbliche concedono contributi alle organizzazioni oppure bandiscono gare d'appalto.
6. La cittadinanza attiva mette in luce le competenze degli immigrati e suggerisce il modo di trarne il massimo profitto sia per gli immigrati che per la società civile nel suo complesso.
7. La religione svolge spesso un ruolo positivo nel processo di integrazione che può essere facilitato dal dialogo tra le comunità religiose di immigrati, tra queste e la società in senso lato.
8. I Governi dovrebbero fornire supporto al dialogo interreligioso, facilitando la creazione di piattaforme di dialogo e contribuendo con risorse laddove necessario.
9. La partecipazione politica è uno delle componenti principali della cittadinanza attiva. Costituisce per gli immigrati un'opportunità d'integrazione e dovrebbe essere favorita nelle sue svariate forme, inclusa la naturalizzazione, il diritto di voto nelle elezioni amministrative e la partecipazione agli organismi consultivi.
10. La rappresentatività e la legittimazione democratica delle politiche di integrazione si intensificano con l'estensione dei diritti politici formali agli immigrati. Laddove diritti formali sono previsti, è necessario che siano attuati con l'impegno di tutte le parti, compresi i partiti politici.

11. I Governi dovrebbero concedere a tutti i residenti i diritti elettorali, per lo meno a livello locale, nonché ridurre al minimo gli ostacoli al godimento di tali diritti, come tasse o prescrizioni burocratiche. Gli immigrati possono essere incoraggiati ad accedere ai diritti elettorali attraverso campagne d'informazione e formazione specifica, contando in particolare sulle reti attivate dalle organizzazioni di immigrati.
12. Gli organismi consultivi a livello locale e nazionale hanno il potenziale di stimolare la partecipazione politica da parte degli immigrati e di migliorare le politiche per l'integrazione consentendo lo scambio di punti di vista tra i rappresentanti degli immigrati e quelli di organismi governativi e non. Nel migliore dei casi il lavoro è dinamico ed i loro membri vengono sollecitati ad apportare contributi di alta qualità.
13. Una composizione flessibile degli organi consultivi darà maggiore efficacia alla consultazione, tenendo presente che la rappresentatività può essere acquisita in svariati modi. Autorizzare gli osservatori, oppure i membri senza diritto al voto a partecipare alle sessioni, può incentivare la trasparenza e la fiducia nelle strutture consultive.
14. L'attribuzione della cittadinanza può rappresentare uno strumento di integrazione. Facilitare la naturalizzazione può attenuare il divario dei diritti fra cittadini ed immigrati residenti a lungo termine e può offrire maggiori opportunità di partecipazione.
15. Laddove vengono utilizzati i test ai fini della naturalizzazione, essi possono essere correlati alle circostanze particolari delle persone interessate. Gli immigrati dovrebbero avere a disposizione dei corsi preparatori che dovrebbero essere economicamente accessibili e di buona qualità.
16. Il volontariato è una forma di partecipazione sociale in cui gli immigrati svolgono un ruolo importante come cittadini attivi. Facilitare la loro partecipazione e tenere in considerazione il loro apporto contribuisce ad incentivare la loro integrazione e a mobilitare le loro competenze.
17. Dovrebbe essere incentivato il coinvolgimento di immigrati nelle esistenti organizzazioni di volontariato. L'ideale sarebbe che le strategie di reclutamento per i membri volontari tenessero conto delle diversità culturali.
18. I governi, ai diversi livelli, possono dare il buon esempio applicando essi stessi tecniche e strumenti per incentivare l'apertura e l'inclusione, ad esempio subordinando alla sussistenza di tali requisiti la concessione di sussidi o la partecipazione agli appalti pubblici.

## **CAPITOLO 3**

# **INDICATORI**

In questo capitolo gli indicatori sono considerati come uno strumento per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore. La loro funzione è di rilevare la reale situazione degli immigrati e individuare la misura del progresso dell'integrazione oltre a seguire lo sviluppo delle relative politiche. Un positivo utilizzo degli indicatori si basa su un'adeguata raccolta di dati e sulla selezione accurata di indicatori in linea con gli obiettivi globali dell'integrazione. A livello internazionale o europeo, gli indicatori permettono un confronto tra i Paesi e contribuiscono alla promozione di politiche di integrazione più dinamiche.

## → Le ragioni a favore degli indicatori di integrazione

Gli indicatori possono essere utilizzati come strumento per:

- quantificare e precisare i processi per l'integrazione
- riassumere complicate politiche per l'integrazione
- monitorare sviluppi e tendenze nonché evidenziare i progressi
- stabilire obiettivi e *benchmark* per i processi e le politiche per l'integrazione
- individuare gli effetti indesiderati di leggi, politiche ed esperienze
- individuare attori che abbiano un impatto sull'attuazione dell'integrazione
- rivelare il rispetto degli obblighi da parte degli attori
- allertare tempestivamente su potenziali disattenzioni
- stimolare l'azione preventiva
- favorire il consenso sociale su determinate soluzioni di compromesso in caso di limitazioni di risorse
- evidenziare questioni che siano state omesse o sottaciute

Al fine di monitorare meglio l'integrazione e l'effetto delle politiche di integrazione, le organizzazioni governative e non-governative potrebbero identificare una serie di indicatori di integrazione. 

Gli indicatori di integrazione degli immigrati possono essere di aiuto per comparare e rilevare i progressi, monitorare le tendenze e gli sviluppi, far emergere il livello di partecipazione degli immigrati ed il loro senso di appartenenza, nonché il grado di accettazione degli immigrati da parte della popolazione. In breve, essi possono fornire una visione del processo di integrazione, ma anche contribuire a rilevare il ruolo e l'impatto dei provvedimenti messi in atto, identificare le carenze e contribuire all'efficace individuazione delle risorse. Data la complessità del processo di integrazione,

l'inserimento a livello di società civile può essere distinto in particolari aspetti, nel cui ambito sia possibile monitorare gli sviluppi e i risultati e valutare l'impatto delle scelte politiche.

Gli indicatori permettono paragoni fra gruppi particolari di immigrati nonché fra essi e la popolazione globale, fra Paesi e regioni, nonché fra varie fasi di integrazione oppure fasi di sviluppo delle politiche. Gli indicatori vengono utilizzati nell'elaborazione dei *benchmark*, mentre le valutazioni comparative possono servire per individuare gli ambiti per interventi di miglioramento e attuazione di buone pratiche. Nell'attuale prassi a livello governativo, gli indicatori vengono spesso utilizzati al fine di valutare l'efficacia delle politiche nazionali nonché per confrontare i risultati di gruppi di Paesi (ad esempio, in materia di sviluppo nell'ambito dell'UNDP o in materia di economia e istruzione nell'ambito dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico). Esiste anche un crescente interesse nell'utilizzare gli indicatori per le comparazioni fra gli Stati Membri dell'Unione Europea. Pur non essendo disponibile un insieme di indicatori globali sull'integrazione degli immigrati a livello nazionale ed internazionale, è possibile però contare su un repertorio di concetti e di metodi nelle aree correlate alle politiche di integrazione, come l'impiego, l'impresa, l'istruzione e l'inclusione sociale.



Due strade si potrebbero percorrere: esplorare la possibilità di includere indicatori correlati all'integrazione degli immigrati nei meccanismi esistenti di elaborazione degli indici e dei *benchmark* oppure mettere a punto un meccanismo centrato esclusivamente sull'integrazione degli immigrati, che ne incorpori le dimensioni socio-economiche, culturali, civili e politiche.

Molti Stati Membri tendono a ricorrere agli indicatori al di fuori dei contesti socio-economici e giuridici. Ad esempio, nei Paesi Bassi ogni due anni vengono messi a punto "indici d'integrazione" che prendono in considerazione la posizione delle minoranze etniche a livello socio-strutturale (mercato del lavoro, attività imprenditoriale ed istruzione), a livello socio-culturale (relazioni inter-etniche, accettazione nonché orientamento culturale delle minoranze) e a livello politico-istituzionale (partecipazione politica e rappresentanza delle minoranze nell'amministrazione statale).

L'ideazione di indicatori pertinenti ed affidabili che riguardino tutte le dimensioni dell'integrazione è un compito ambizioso che si presenta a fronte di molte difficoltà soprattutto, ma non solo, a livello europeo con riferimento alla varietà di gruppi etnici, agli strumenti più appropriati alle definizioni e alle rilevazioni statistiche. In questo senso non vi è univocità di opinioni neppure su "chi dovrebbe essere il beneficiario degli interventi": chi è un immigrato? Si considera la nazionalità oppure il Paese di nascita? Come vengono definite le

seconde e terze generazioni? Guardiamo agli immigrati come individui o come gruppi? A livello di Unione Europea, la definizione più frequentemente utilizzata è “cittadini di Paesi terzi”. Si tratta di un compromesso praticabile, oppure è un “paravento” che nasconde aspetti cruciali dell’integrazione?.

Altra questione è cosa si intenda per integrazione. Mentre tutti gli Stati Membri nella definizione di integrazione combinano elementi sia di “assimilazione” che di “multiculturalismo”, l’importanza attribuita all’una o all’altra dimensione si differenzia in maniera significativa fra uno Stato membro e l’altro. Sebbene queste discussioni siano in corso, si può trovare una piattaforma comune nell’individuazione degli obiettivi per l’integrazione. Con le loro politiche, gli Stati Membri sperano di contribuire a risultati positivi per gli immigrati nei settori dell’impiego, degli alloggi, dell’istruzione, della sanità, ecc. Essi cercano di rendere i servizi accessibili agli immigrati ed auspicano di vedere gli immigrati prendere parte come cittadini attivi alla vita sociale e politica. Tali risultati possono, in una certa misura, essere quantificati ovvero definiti in altro modo e, rispetto al loro conseguimento, si possono stabilire paragoni fra Paesi diversi in un determinato arco temporale

Tuttavia, tale misurazione implica ulteriori complessità. Con chi vengono confrontati gli immigrati? Il sistema olandese di monitoraggio ha messo a confronto gruppi di immigrati e popolazione locale. E’ questo il parametro valido in tutti i casi? Ad esempio, per quanto riguarda il ricorso alla previdenza sociale, gli immigrati non hanno sempre gli stessi diritti della popolazione locale. Quando si mettono a confronto comunità di immigrati e di non-immigrati bisogna tenere conto anche dei diversi livelli socio-economici. I Paesi Bassi in questo periodo stanno lavorando sull’identificazione di livelli di guardia che valgano come criterio per valutare qualunque aspetto legato all’integrazione. Una volta determinati tali livelli, è possibile riscontrare il divario esistente tra un gruppo e tale livello.

Una modalità di impiego e di messa a punto degli indicatori riguarda il processo di elaborazione dei *benchmark*. Tale processo ha avuto origine nel mondo della finanza ma il settore pubblico ne riconosce sempre più le potenzialità per la valutazione e promozione delle politiche di integrazione. L’elaborazione dei *benchmark* tocca l’identificazione dei settori da migliorare, la fissazione di criteri, la comparazione tra i risultati propri e quelli di altri soggetti, l’impegno nella valutazione permanente e l’adeguamento ai criteri prefissati.

L’elaborazione dei *benchmark* si attua stabilendo dei criteri di confronto. Gli indicatori dovrebbero avere una chiara ed esplicita interpretazione normativa: 

chi li utilizza dovrebbe sapere quando il cambiamento costituisca un progresso.

Il modello che è in procinto di essere messo a punto dalla WODC olandese (Centro di Ricerca e di Documentazione) individua le *opportunità* e i *rischi* dell'integrazione: avere un'occupazione salariata è un'opportunità, mentre vivere sulla previdenza sociale è un rischio; l'immigrazione per motivi matrimoniali è vista come un rischio, mentre l'osservanza dei principi e valori prevalenti costituisce un'opportunità. In molti Paesi possono sorgere quesiti in merito al fatto se un certo risultato costituisca un'opportunità oppure un *rischio* per una positiva integrazione. Ad esempio, un certo livello di separazione negli alloggi rappresenta sempre un rischio? Non potrebbe costituire un'opportunità per creare un'infrastruttura etnica e offrire opportunità economiche agli immigrati?

### 3.1 Creare le condizioni

Evitare le insidie e ricorrere agli indicatori in tutto il loro potenziale presuppone una chiara comprensione delle tecniche utilizzate nell'identificazione degli stessi indicatori, come l'analisi degli elementi in gioco e la raccolta dei dati.

#### Le consultazioni con i soggetti responsabili

Se devono servire a fornire un'idea quanto più precisa dell'integrazione, gli indicatori devono essere collegati il più strettamente possibile con l'esperienza reale dell'integrazione. Gli operatori e gli osservatori dei processi di integrazione hanno proprie idee ed opinioni rispetto agli elementi che danno meglio risalto all'integrazione riuscita, ai settori che abbisognano di migliorie e al l'impatto provocato dalle politiche di integrazione. Le loro opinioni devono essere tenute in conto nella formulazione di indicatori ed obiettivi. L'integrazione, in quanto processo che coinvolge la società nella sua globalità, coinvolge anche gli attori a diversi livelli di responsabilità, che dovrebbero avere la possibilità di esprimere le proprie priorità ed esperienze in merito all'integrazione degli immigrati.



Bisognerebbe realizzare consultazioni approfondite con i soggetti responsabili in merito alle priorità e agli obiettivi connessi agli indicatori; tali consultazioni dovrebbero coinvolgere in particolare gli immigrati e le organizzazioni di assistenza agli immigrati.

L'esperienza delle consultazioni con le parti interessate e della relativa analisi è diventata, ad esempio, una componente nell'ideazione ed attuazione di

progetti di sviluppo nei Paesi in via di sviluppo e viene sempre più applicata in altri settori delle politiche ed in altri Paesi.

### **Raccolta ed utilizzo dei dati**

La messa a punto di indicatori di vario genere consente la produzione di dati corretti ed affidabili, l'analisi approfondita della correlazione tra i risultati e le politiche e la comparazione di diverse esperienze internazionali. La preoccupazione più immediata dei Governi spesso si impernia sul successo delle loro politiche e programmi, ed è qui che si possono creare molti presupposti per l'utilizzo positivo degli indicatori. Per mezzo della pianificazione e valutazione dei programmi, o progetti di integrazione, si possono generare dati e si può riflettere sugli obiettivi e sulle premesse delle politiche di integrazione.

E' importante che gli indicatori vengano utilizzati nella fase di pianificazione e di valutazione dei programmi e progetti di integrazione. Nei progetti finanziati con fondi pubblici, la valutazione dovrebbe costituire una componente dell'attività progettuale cui destinare una parte realistica delle spese previste .



Come accade in molti Paesi con programmi di integrazione, la Danimarca studia l'efficacia delle attività a livello locale. La valutazione riguarda ad esempio il periodo di tempo, reale e presunto, che passa dalla concessione di un permesso di soggiorno sino a quando i partecipanti ottengono un'occupazione regolare, oppure l'iscrizione ad un corso d'istruzione. In Finlandia, il Ministero del Lavoro, in collaborazione con l'Associazione delle Autorità Locali e Regionali Finlandesi, ha lanciato un progetto per l'ideazione di criteri di qualità al fine di sostenere i comuni ed altri attori locali nell'attuazione e nel monitoraggio dei programmi di integrazione, ai sensi della Legge sull'Integrazione. Inoltre, nello sforzo di promuovere la partecipazione degli immigrati, è stato attuato anche uno studio della legge dal punto di vista degli immigrati. Il progetto dei *criteri di qualità* risponde ai risultati di un sondaggio a livello comunale, del 2002 dal quale è emerso un orientamento più pratico e concreto nell'attuazione della Legge sull'Integrazione. Negli ultimi tempi si stanno mettendo a punto questionari dettagliati per orientare la valutazione, ad esempio sulla gamma di servizi disponibili, sulle risorse umane e strumentali, sulla partecipazione retribuita degli immigrati in fase di progettazione ed attuazione, sulla divisione di compiti e responsabilità e sulla formazione disponibile in tema di diversità e pari opportunità.

Sulla base della valutazione, in molti Paesi si è dato avvio agli scambi di buone pratiche. Ad esempio, il Governo danese ha stabilito una banca dati finalizzata

allo scambio delle buone pratiche ([www.erfaringsdatabasen.dk](http://www.erfaringsdatabasen.dk)). Una comunicazione pubblicata dal Ministero dell'Integrazione contiene anche informazioni sulle buone pratiche nell'ambito dell'integrazione nel mercato del lavoro.

Gli indicatori possono servire anche ad ampliare i risultati della valutazione in una strategia a lungo termine. Presupposto essenziale è la pianificazione a lungo termine delle politiche di integrazione. Ad esempio, il programma statale estone denominato "Integrazione nella Società Estone 2000-2007" è un documento concettuale e strategico che stabilisce principi, obiettivi ed attività fondamentali.

La disponibilità dei dati è forse la pre-condizione irrinunciabile per un utilizzo positivo degli indicatori. La Commissione Europea attualmente sta approntando una bozza di Direttiva riguardante l'armonizzazione della raccolta dei dati negli Stati Membri al fine di agevolare la messa a punto di indicatori e di *benchmark*. La Direzione Generale dell'Occupazione e degli Affari Sociali sta esplorando le diverse modalità di raccolta e di utilizzo dei dati nelle aree dell'uguaglianza e dell'anti-discriminazione. La Direzione Generale per la Giustizia, la Libertà e la Sicurezza sta vagliando come si possano concepire e utilizzare in maniera omogenea in tutta l'Unione Europea definizioni comuni nel settore dell'immigrazione. In tale contesto è da menzionare anche la funzione svolta da Eurostat.

La Repubblica Ceca adegua in maniera netta i propri sforzi alle attuali tendenze internazionali nella raccolta di informazioni statistiche e di dati sull'immigrazione e sull'integrazione. Gradualmente, essa sta creando un "Progetto globale per la selezione e l'elaborazione di dati statistici sull'immigrazione e l'integrazione degli stranieri sul territorio della Repubblica Ceca". Il Portogallo ha allestito un Centro per il Monitoraggio dell'Immigrazione il cui compito principale è quello di fornire dati affidabili e comparabili e di effettuare ricerche. Il Centro per il Monitoraggio include otto istituti di ricerca mentre il Governo collabora strettamente con gli interlocutori accademici.

Le fonti più complete di dati statistici sono disponibili nei Paesi che ricorrono ad un registro anagrafico nazionale. Ad esempio, un Ufficio Centrale dei Paesi Bassi per le Statistiche produce informazioni statistiche collegando i dati della registrazione al Paese di nascita dei cittadini. La registrazione del Paese di nascita da parte dei Comuni rende possibile il monitoraggio della seconda generazione di coloro che sono nati in Olanda oltre che della prima generazione. Lo strumento di rilevazione che è in procinto di essere messo a punto dal WODC Olandese attinge anch'esso al registro anagrafico nazionale con i suoi inserimenti individuali. Da questo registro si desumono

situazioni di individui appartenenti a gruppi diversi. E' possibile identificare grandi e piccole popolazioni di immigrati, ovvero si possono formare gruppi a seconda di altre caratteristiche (come l'età, il genere, i motivi dell'immigrazione, oppure la situazione generale come il livello d'istruzione al momento dell'arrivo). La condizione è che i gruppi devono comprendere oltre 100 individui e che bisogna ricorrere ai dati aggregati. I Paesi Bassi fanno ricorso anche a dati supplementari di tipo diverso come le valutazioni da parte degli intervistatori della competenza nella lingua olandese, i punteggi sulle prove di valutazione del livello d'istruzione raggiunto ovvero le risposte ad un questionario sui valori moderni. Fra i gruppi di immigrati vengono inoltre svolti sondaggi a cadenza regolare.

La Finlandia dispone anche di un registro nazionale dell'anagrafe mentre l'Istituto di Statistica Finlandese ha attuato una ricerca globale sulle condizioni di vita degli immigrati ([www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi)). Il sondaggio ha fatto ricorso sia ai dati della registrazione che alle interviste, senza però combinarli.

In tutti i Paesi la decisione di raccogliere informazioni su gruppi specifici si accompagna a quella di investire risorse. In tal caso, gli indicatori fungono da incentivo per raccogliere dati più globali. La necessità è quella di porre delle priorità: piuttosto che accumulare dati su una quantità di questioni diverse, i Governi dovrebbero concentrarsi su questioni basilari per la riuscita e l'efficacia delle politiche di integrazione. I dati disaggregati spesso sono auspicabili, ma la loro raccolta può essere difficile in termini di risorse o di tradizioni politico-amministrative. A seconda delle varie esperienze storiche e tradizioni nazionali, un numero significativo di Paesi Europei resta contrario alla registrazione anagrafica dell'origine etnica o dell'appartenenza ad un gruppo etnico.

Il miglioramento e l'estensione della raccolta dei dati alle questioni correlate all'integrazione degli immigrati, devono essere in linea con i criteri internazionali ed europei (ivi inclusi quelli sulla tutela dei dati). Gli indicatori entrano in gioco nell'individuazione di aree di carenza di dati e per formulare priorità. Laddove vengano selezionati specifici gruppi di immigrati per essere esaminati, i criteri per la loro scelta e definizione dovrebbero essere chiari e le informazioni raccolte non dovrebbero essere utilizzate per fini discriminatori.



### **3.2 Scegliere gli indicatori**

Esistono diverse tipologie di indicatori che variano da quelli statistici a quelli più qualitativi. Vari sono gli scopi e i fruitori per cui vengono utilizzati, mentre la

qualità e la quantità di indicatori impiegati dipende anche dalle risorse disponibili.



L'ideale sarebbe ricorrere ad un insieme di indicatori di vario genere e che gli attori sia governativi che non-governativi vengano incoraggiati ad utilizzare indicatori simili.

Si possono mettere a punto indicatori *oggettivi* e *soggettivi* al fine di cogliere svariati aspetti dell'integrazione. Gli indicatori *oggettivi* spesso sono di natura statistica o giuridica e rilevano, ad esempio, i tassi di occupazione e di disoccupazione ovvero l'accesso ad alcuni diritti come quello di voto alle elezioni amministrative. Gli indicatori *soggettivi* esaminano maggiormente le tendenze o le percezioni, ad esempio la soddisfazione sul lavoro oppure il senso di appartenenza ad un Paese o ambiente particolare. Poiché i Governi attribuiscono sempre più attenzione alle dimensioni personali dell'integrazione, ed in particolare alla frequenza ed intensità delle azioni intersociali, sta crescendo l'importanza degli indicatori *soggettivi*.

Nei propri sforzi di monitoraggio, i Paesi Bassi prendono in considerazione la dimensione della *cultura*, compresi il tempo libero, la religione, la famiglia, ed i valori correlati con questi settori della vita. La Danimarca cerca di rilevare l'incidenza dei contatti fra immigrati e non-immigrati, soprattutto nella sfera privata. Parimenti, in Italia la Commissione nazionale per l'integrazione si era posta l'obiettivo di esaminare le relazioni degli immigrati con la comunità di accoglienza, tentando di valutare la tendenza alla stabilizzazione e all'interazione con la popolazione nazionale.

Sebbene spesso più difficili da rilevare rispetto a quelli oggettivi, gli indicatori soggettivi non dovrebbero essere considerati inaffidabili o di scarsa importanza. I sondaggi (come l'Eurobarometro), le interviste agli immigrati oppure i dati dell'opinione pubblica possono essere utilizzati per rispondere ai quesiti riguardanti l'integrazione soggettiva. Trovare le informazioni spesso implica metodologie di partecipazione, il che rende gli indicatori più aderenti agli immigrati. Gli atteggiamenti della società di accoglienza sono parimenti importanti, ad esempio le percezioni sulla cittadinanza e lo status di nazione (oppure sugli stranieri e le minoranze). Le informazioni sulle percezioni possono anche servire ad illustrare gli indicatori *oggettivi*, ad esempio, gli atteggiamenti dei datori di lavoro nei confronti degli immigrati potrebbero spiegare il numero degli immigrati impiegati in società locali.

In Estonia è stato eseguito un vasto sondaggio, a livello di pubblica opinione, al fine di esplorare i cambiamenti nelle relazioni etniche nonché le affinità di opinione tra le due comunità linguistiche. Circa i due terzi dei convenuti (più di

mille) erano estoni, con l'altro terzo costituito da rappresentanti di altre nazionalità. Il continuo monitoraggio dei mass-media ha lo scopo di valutare in maniera sistematica i processi di integrazione nei mass-media di lingua estone e russa. L'analisi quantitativa e l'analisi qualitativa del testo vengono utilizzate al fine di determinare le principali questioni correlate all'integrazione e le opinioni divulgate. Nell'ambito del proprio Sistema Informativo Amministrativo per gli Stranieri, la Lituania procede anche con valutazioni della copertura dei mass-media in merito alle questioni correlate all'integrazione e alla percezione pubblica degli stranieri.

I sistemi globali di monitoraggio includono indicatori sia oggettivi che soggettivi. Il Consiglio d'Europa già nel 1995 decise di mettere a punto indicatori di tre tipologie: indicatori di accessibilità che si occupano del contesto giuridico nel quale vivono gli immigrati, indicatori che descrivono la situazione reale degli immigrati nel loro Paese ospite ed indicatori in merito agli atteggiamenti degli immigrati e della popolazione prevalente. Il Comitato di Esperti del Consiglio in materia di Integrazione e Relazioni Comunitarie, continua a lavorare su uno strumento costituito da indicatori che possa rappresentare un punto di riferimento per quanti elaborano le politiche. Tale strumento prende in considerazione otto settori chiave: occupazione, alloggio, sanità, alimentazione, istruzione, informazione e cultura. Propone, inoltre, indicatori in merito alla garanzia di funzioni pubbliche di base per gli immigrati di tipo più generico quali l'uguaglianza di fronte alla legge, la lotta contro la discriminazione e l'accesso a opportunità di organizzarsi autonomamente. Sotto ciascun titolo, lo strumento elenca un certo numero di quesiti, seguiti dagli indicatori corrispondenti. Una particolare caratteristica dello strumento costituito da indicatori è data dal fatto che esso si riferisce ai cosiddetti "elementi invisibili", relativi agli atteggiamenti degli immigrati, ad esempio la soddisfazione sul lavoro o il grado di fiducia nelle istituzioni finanziarie. Tali elementi si riferiscono altresì alla popolazione locale proponendo indicatori sul grado di solidarietà con gli immigrati. Una possibile fonte di informazione sono le inchieste ma, per molti quesiti relativi agli "elementi invisibili", non sono stati ancora formulati indicatori specifici.

E' possibile elaborare indicatori sia oggettivi che soggettivi per trattare i vari aspetti dell'integrazione ed affinare definizioni e metodi di raccolta dei dati per entrambe le categorie. Si potrebbe prendere in esame l'elaborazione di metodi innovativi di indagine che possano cogliere quelle che sono le prospettive per gli immigrati e le popolazioni ospiti.



## **Indicatori di risultato e di politica**

E' essenziale operare una chiara distinzione tra gli indicatori di risultato e di politica .. I primi valutano la condizione effettiva degli immigrati, ad esempio in termini di tasso di partecipazione al mercato del lavoro. I secondi prendono in considerazione la quantità di risorse utilizzate per un servizio o programma specifico (ad esempio, per nuovi programmi sanitari), oppure le condizioni giuridiche (ad esempio il riconoscimento delle qualifiche).

Si tende a preferire gli indicatori di risultato in quanto si ritiene riflettano la situazione reale degli immigrati e non tanto le intenzioni dei governi. Ad esempio, il Comitato di Protezione Sociale della UE nel gruppo di indicatori proposti ha convenuto sulla necessità di esaminare i risultati piuttosto che gli strumenti con cui essi vengono ottenuti. Si è ritenuto che l'attività politica fosse un elemento di valutazione inadeguato dato che gli Stati Membri utilizzano strumenti diversi per combattere l'esclusione sociale e la povertà. Un minore investimento governativo in un determinato programma può, quindi, essere voluto e non tanto essere una lacuna cui porre rimedio. Inoltre, il Comitato ha reputato che il fatto di concentrarsi sui risultati potesse favorire un atteggiamento di collaborazione tra i vari organismi nazionali le cui politiche hanno un riscontro sui risultati. Gli indicatori relativi all'attività politica andrebbero quindi utilizzati solo nei casi in cui gli indicatori di risultato non fossero disponibili.

D'altro canto, gli indicatori di risultato non ci consentono necessariamente di capire se e fino a che punto le misure politiche hanno un impatto reale sull'integrazione degli immigrati. E' possibile che gli immigrati riescano ad inserirsi indipendentemente da o addirittura malgrado la politica del governo. Se l'unità di analisi sono gli individui, questa difficoltà è particolarmente significativa dato che le decisioni individuali sono composte da molti fattori e motivazioni di varia natura. Gli indicatori delle politiche possono essere validi soprattutto nei settori in cui le norme giuridiche rivestono particolare importanza. Ad esempio, gli indicatori proposti dal Consiglio d'Europa comprendono, quali indicatori di "equità", ossia quell'insieme di norme basate sul principio di equità, la ratifica di determinati strumenti giuridici, l'esistenza di talune norme giuridiche, organismi o servizi specializzati, comitati consultivi, ecc.

Molti paesi utilizzano sia gli indicatori di risultato sia gli indicatori delle politiche. Ad esempio, il governo olandese ha formulato un certo numero di indicatori di integrazione che comprendono la rapidità con cui gli stranieri trovano un impiego ed apprendono l'olandese, il fatto che gli stranieri completino un ciclo educativo che consenta loro di accedere ad una professione, il fatto che, e in quale misura, i comuni applichino sanzioni nei casi in cui gli stranieri non fanno

parte o sono assenti dal mondo del lavoro o da programmi di insegnamento della lingua olandese.

Di frequente i governi utilizzano gli indicatori per seguire i progressi realizzati nel corso degli anni. Un modo per farlo potrebbe essere quello di seguire schiere di immigrati, così come potrebbero esserlo altre forme di ricerca longitudinale e di raccolta di dati. Dato che l'integrazione è un processo più che una situazione, l'elemento tempo è particolarmente importante. I progressi fatti per quanto riguarda taluni indicatori (ad esempio i buoni risultati nel campo dell'istruzione) possono essere prova di integrazione e possono altresì fornire ulteriori occasioni di integrazione in questo o in altri settori.

Al fine di individuare l'impatto di una data misura politica, si potrebbe utilizzare un programma provvisorio: si potrebbero valutare i risultati prima e dopo l'attuazione della misura politica e la differenza sostanzierebbe l'impatto della stessa. E' comunque possibile che siano intervenuti altri fattori o persino che il buon esito sia stato possibile malgrado la misura politica piuttosto che grazie ad essa. Inoltre, il funzionamento e l'accessibilità delle istituzioni (quali ad esempio il servizio sanitario) nel lungo periodo potrebbe essere più importante in termini di integrazione rispetto ad isolate misure politiche.

Gli indicatori di politica possono essere impiegati in particolare per il monitoraggio degli standard giuridici, dei diritti e degli accordi che facilitano l'integrazione e gli indicatori di risultato possono essere utilizzati per seguire la situazione degli immigrati ed il raggiungimento degli obiettivi fissati per l'integrazione. Occorrerebbe prestare attenzione nello stabilire correlazioni tra politiche e risultati. Sarebbe opportuno effettuare periodiche revisioni dell'efficacia e dell'adeguatezza degli indicatori, valutandone l'affidabilità, le eventuali difficoltà tecniche e la disponibilità di dati.



## **Livelli degli indicatori**

Gli indicatori utilizzati per effettuare confronti su scala internazionale devono tener conto delle diverse definizioni e della disponibilità di dati.



Diversi tipi di indicatori possono essere utilizzati a livello europeo, nazionale e locale. Gli indicatori usati nei vari contesti possono essere specifici di quel dato contesto e riferirsi alle condizioni di determinati gruppi. Esistono vari modelli che consentono di operare una distinzione tra livelli di indicatori. Ad esempio, nel quadro della Strategia Occupazionale si sono costituiti due livelli di indicatori: gli indicatori chiave (o primari), che misurano i progressi compiuti in relazione agli obiettivi specificati nelle Direttive sull'Occupazione, e gli indicatori di contesto (o

secondari), che sono di supporto agli indicatori chiave permettendo di dare un significato alle politiche e alle prestazioni nazionali. Nel 2002 sono stati rilevati 35 indicatori chiave e 64 indicatori di contesto. Nel 2003 è stata effettuata una revisione completa di tutti gli indicatori al termine della quale è stata pubblicata una nuova lista di 40 indicatori chiave e 26 indicatori di contesto.

Gli indicatori di Inserimento Sociale si articolano su tre livelli: gli indicatori di primo livello sono gli indicatori principali e riguardano gli elementi reputati più importanti. Gli indicatori di secondo livello sono di supporto agli indicatori principali e descrivono altri aspetti della questione. Gli indicatori di primo e secondo livello vengono “concordati e definiti di comune accordo”. Gli indicatori di terzo livello possono essere più specifici ad un dato paese e definiti dai singoli Stati Membri per evidenziare specificità in determinati settori e per interpretare gli indicatori di primo e secondo livello. Non è necessaria l’armonizzazione degli indicatori di terzo livello su scala europea.

✉ E’ necessario operare una distinzione tra livelli di indicatori. Per poter effettuare confronti a livello europeo o internazionale, gli indicatori di livello più elevato dovrebbero essere quanto più uniformi dal punto di vista delle definizioni e della presentazione dei dati.

### **Definizione degli obiettivi**

✉ Man mano che la disponibilità di dati aumenta ed i sistemi di monitoraggio diventano più dinamici, è possibile fissare obiettivi per dare un orientamento alle politiche di integrazione e per dimostrare la volontà politica di potenziare l’integrazione stessa.

Gli obiettivi funzionano meglio nei casi in cui sono specifici e vi sono forti incentivi al loro raggiungimento. Ad esempio, lo *Scoreboard* della Politica d’Impresa, uno strumento di controllo nel quadro della Strategia di Lisbona, contiene gli obiettivi quantitativi fissati dagli Stati Membri nei sette settori prioritari della politica d’impresa. Le scadenze variano con un massimo di sette anni e, periodici aggiornamenti del tabellone, indicano gli obiettivi annunciati dagli Stati Membri insieme con la situazione attuale, l’obiettivo da raggiungere nonché la data fissata per tale raggiungimento.

Anche a livello europeo, il Processo di Inserimento Sociale mira ad aumentare il numero degli obiettivi fissati dagli Stati Membri. Lo Schema Comune del Piano d’Azione Nazionale contiene un’appendice sulla “definizione degli obiettivi” in cui si indica che gli Stati Membri fissano obiettivi quadro, all’interno dei quali sono inseriti obiettivi più dettagliati, al fine di stabilire gli scopi da raggiungere in

materia di politica sociale e di inserimento degli immigrati. Comunque, il Rapporto Congiunto sull'Inserimento del 2003, rileva una mancanza di dati sui gruppi vulnerabili, in particolare i gruppi di immigrati e i gruppi etnici, indicando che solo un numero esiguo di paesi (tra cui il Regno Unito, il Belgio, i Paesi Bassi, la Spagna e la Francia) rende noti dati o indicatori relativi ad immigrati. Ben pochi obiettivi vengono fissati e pochi paesi cercano di individuare tendenze positive o negative nelle condizioni di vita e di lavoro degli immigrati.

Gli obiettivi rappresentano uno strumento dinamico di elaborazione delle politiche laddove vi sia la volontà politica di raggiungerli e di trarre insegnamento dal monitoraggio e dalle valutazioni. La fissazione di obiettivi poggia su uno stretto legame tra monitoraggio ed attuazione. Dato che l'esecuzione della politica dell'integrazione è spesso decentrata, occorre far ricorso ad indicatori di vario livello.

### 3.3 Cooperazione europea

I Governi possono usare gli indicatori per valutare i risultati e facilitare i giudizi in merito all'efficacia o meno delle loro politiche. Comunque, gli indicatori rappresentano anche un potente strumento di comparazione. Il fatto di poter registrare le prestazioni dei paesi, in merito ai vari aspetti della politica dell'integrazione, può dar vita ad un'utile competizione tra di loro. E' così possibile misurare e paragonare l'attività o l'inattività, l'impegno o il disimpegno. Il confronto tra le politiche e le prestazioni è più agevole a livello di indicatori generali. Si potrebbe individuare un nucleo comune di tali indicatori guida che si riferiscano solo agli elementi da tutti considerati importanti e che utilizzino serie di dati disponibili alla grande maggioranza, se non a tutti gli Stati Membri.

I paesi caratterizzati da simili condizioni in fatto di raccolta di dati, definizione di categorie di immigrati e norme sulla privacy potrebbero decidere di utilizzare alcuni indicatori di più basso livello per trarre vantaggio dai confronti. Gli Stati Membri che già dispongono di sistemi di monitoraggio globali potrebbero adoperarsi per renderli più confrontabili con il passare del tempo. In alternativa, gli Stati Membri che si trovano in stadi simili dell'elaborazione della politica, e che hanno politiche simili, potrebbero affinare l'uso degli stessi indicatori, obiettivi e *benchmark*. Questi Stati Membri potrebbero gradualmente condividere le proprie esperienze con un più vasto gruppo di paesi.

Esistono vari metodi per misurare i risultati raggiunti dagli Stati membri l'uno rispetto all'altro. Ad esempio, il cosiddetto Tabellone delle Iniziative Europee normalizza i valori degli indicatori mediante il calcolo degli indici, per cui l'indice dell'Unione Europea è 100. I risultati dei paesi possono essere così confrontati

rispetto al *benchmark* della media dell'Unione Europea per ciascuno di questi indicatori. E' stata fissata una fascia arbitraria di oscillazione del 25% al di sopra e al di sotto della media dell'Unione Europea. L'allontanamento dalla media della UE indica la relativa forza o debolezza, di modo che gli indicatori superiori al 125% o inferiori al 75% riflettono risultati positivi (o negativi). Inoltre, si ritiene che un settore della politica costituisca la forza di un paese se il 50% o oltre degli indicatori in questo settore raggiungono un indice del 125 o più ed i restanti indicatori raggiungono un indice di almeno 95. Al contrario, se il 50% o oltre degli indicatori è inferiore a 75 ed i rimanenti non superano quota 105, questo settore è considerato debole.

Lo strumento degli indicatori del Consiglio d'Europa, prendendo in esame gli otto settori di base della vita, propone confronti per tutta una gamma di indicatori che si riferiscono sia ai risultati sia ai diritti legali. Per quanto riguarda l'occupazione e le condizioni di vita, propone il confronto, ad esempio, del numero di famiglie di immigrati senza lavoro, del numero di immigrati che sono stati disoccupati almeno una volta, della possibilità di reinserimento professionale per i lavoratori immigrati messi in esubero e della percentuale di immigrati che occupano una posizione corrispondente alla loro qualifica. Propone, altresì, di confrontare il rapporto nativi/immigrati in merito agli impieghi mal remunerati ed al prepensionamento, al tempo medio di rinnovo dei contratti e alla percentuale di assistenza dedicata ai congedi per motivi di famiglia e all'assistenza ai bambini. La diversità tra nativi ed immigrati, dal punto di vista della percentuale di famiglie che hanno contratto debiti da fonti non autorizzate e della percentuale di famiglie che non hanno un conto in banca, sono entrambi elementi che possono essere misurati e confrontati tra i vari paesi.

I confronti possono, altresì, generare vantaggi concreti per quanti elaborano le politiche sotto forma di idee o buone pratiche. E' possibile confrontare le procedure anche nell'ambito dello stesso Paese, il che rappresenta un vantaggio in quanto l'accesso a dati sensibili e ad informazioni è più agevole, i dati standardizzati sono più facilmente disponibili ed un minor numero di ostacoli si può frapporre allo scambio di procedure. Per quanto riguarda i confronti su scala internazionale, sono necessari più tempo e risorse per garantire la comparabilità dei dati e delle informazioni. Comunque, il fatto di guardare all'esterno alla ricerca delle buone pratiche può spesso produrre maggiore innovazione. Nei casi in cui la portata dell'argomento è ben definita e coloro che collaborano alla fissazione dei *benchmark* sono in contatto continuo, i vantaggi possono essere significativi.



Nell'utilizzare indicatori in materia di integrazione degli immigrati, è possibile avvalersi del potenziale innovativo dei confronti tra paesi. Un esiguo numero di indicatori chiave può essere oggetto di confronto in ambito UE. I paesi che

hanno requisiti simili possono lanciarsi in confronti più impegnativi mediante indicatori di livello inferiore.

## **Indicatori di cittadinanza civica**

Se da un lato gli aspetti socio-economici dell'integrazione degli immigrati vengono parzialmente presi in considerazione in vari meccanismi, in ambito UE non esistono, ad oggi, strutture che si occupino delle altre dimensioni dell'integrazione che contano per gli Stati Membri. Tre tipi di misure possono essere adottate per porre rimedio a questa lacuna senza creare vincoli all'interno dei nuovi meccanismi istituzionali.

Innanzitutto, è possibile migliorare il coordinamento tra gli svariati meccanismi di politica socio-economica che in varia misura si occupano delle tematiche relative all'integrazione degli immigrati. La Strategia Europea dell'Occupazione, il Processo di Inclusione Sociale, lo *Scoreboard* ed altri meccanismi affrontano, tutti, questioni relative all'integrazione quali l'impiego, il reddito o l'imprenditorialità delle minoranze e degli immigrati. Le varie Direzioni Generali ed i vari Uffici impegnati nella gestione di questi meccanismi possono, adoperandosi per raggiungere un più stretto coordinamento, contribuire ad una maggiore coesione nel monitoraggio e nella definizione di obiettivi in merito agli aspetti socio-economici dell'integrazione degli immigrati.

In secondo luogo, occorre dare una più chiara definizione ed identità agli "altri" elementi dell'integrazione che oltrepassano il campo socio-economico. Quali sono le caratteristiche della dimensione civica dell'integrazione degli immigrati? E' possibile individuare alcune tematiche fondamentali per definire chiaramente quei settori dell'integrazione che rientrano, o sono correlati, al mandato Giustizia, Libertà e Sicurezza. Si può far ricorso al titolo "cittadinanza civica" per esprimere il carattere specifico di queste tematiche.

In terzo luogo, le questioni relative alla cittadinanza civica possono essere collegate ai temi più generali di Giustizia e Affari Interni quali i diritti umani. Tale collegamento permetterà di consolidare l'inserimento della cittadinanza civica nell'ambito di Giustizia e Affari Interni e di garantire coesione con le altre politiche del settore. Gruppi quali la Rete di Immigrazione Europea, Punti di Contatto Nazionali sull'immigrazione e l'integrazione possono essere coinvolti in questo processo. Per quanto concerne l'attività di analisi dei dati, è possibile chiedere la collaborazione di gruppi di esperti scientifici indipendenti. Si può far ricorso a misure di varia natura per i vari tipi di indicatori relativi alla politica o ai risultati.

Le tematiche relative alla cittadinanza civica si prestano al monitoraggio e alla definizione degli obiettivi tramite gli indicatori delle politiche e quelli di risultato. Gli indicatori relativi alle politiche sono importanti in questo settore data la stretta correlazione con le norme giuridiche. Di quali diritti godono gli immigrati, quali periodi di residenza sono necessari per poter fruire di tali diritti, il fatto o meno che i provvedimenti amministrativi facilitino la fruizione di tali diritti, sono tutti parametri fondamentali che riflettono l'impegno del Paese nel favorire l'integrazione. Molte misure particolarmente rilevanti in materia sono contenute nelle due Direttive adottate dalla UE: la Direttiva sul ricongiungimento familiare e la Direttiva sui residenti di lungo periodo. Le norme stabilite nelle Direttive possono fungere da indicatori ed il controllo del loro recepimento può essere un esercizio di fissazione di *benchmark* per tutti i Paesi membri.



La fissazione di *benchmark* per le politiche d'integrazione può essere strettamente collegata all'agenda legislativa. In questo modo si potrebbe potenziare l'impatto globale delle politiche di Giustizia e Affari Interni sui cittadini di Paesi terzi.

Gli indicatori di risultato e gli obiettivi hanno la medesima importanza. Quanti immigrati scelgono di essere naturalizzati laddove è possibile? Quanti votano o si candidano? E' possibile fissare obiettivi in merito ai tassi di naturalizzazione o alla partecipazione elettorale? Gli indicatori di risultato fanno luce sui reali progressi dell'integrazione e possono indicare le aree prioritarie per le iniziative politiche in ambito UE o nazionale. Il fatto di avere un'idea dei risultati può essere d'aiuto nella direzione dei programmi di finanziamento a tutti i livelli. Può anche migliorare l'effetto degli scambi delle buone pratiche, dato che quanti elaborano le politiche possono deliberatamente estrapolare esempi da Paesi che hanno ottenuto ottimi risultati in un determinato settore. Le strutture citate possono produrre le informazioni necessarie ad un efficace monitoraggio delle politiche di cittadinanza civica e ai relativi risultati e possono aiutare i paesi ad utilizzare al meglio gli indicatori di integrazione degli immigrati.

## CAPITOLO 3: CONCLUSIONI

1. Al fine di monitorare meglio l'integrazione e l'effetto delle politiche di integrazione, le organizzazioni governative e non-governative potrebbero identificare una serie di indicatori di integrazione.
2. Due strade si potrebbero percorrere: esplorare la possibilità di includere indicatori correlati all'integrazione degli immigrati nei meccanismi esistenti di elaborazione degli indici e dei *benchmark* oppure mettere a punto un meccanismo centrato esclusivamente sull'integrazione degli immigrati, che ne incorpori le dimensioni socio-economiche, culturali, civili e politiche.
3. L'elaborazione dei *benchmark* si attua stabilendo dei criteri di confronto. Gli indicatori dovrebbero avere una chiara ed esplicita interpretazione normativa: chi li utilizza dovrebbe sapere quando il cambiamento costituisca un progresso.
4. Bisognerebbe realizzare consultazioni approfondite con i soggetti responsabili in merito alle priorità e agli obiettivi connessi agli indicatori; tali consultazioni dovrebbero coinvolgere in particolare gli immigrati e le organizzazioni di assistenza agli immigrati.
5. E' importante che gli indicatori vengano utilizzati nella fase di pianificazione e di valutazione dei programmi e progetti di integrazione. Nei progetti finanziati con fondi pubblici, la valutazione dovrebbe costituire una componente dell'attività progettuale cui destinare una parte realistica delle spese previste .
6. Il miglioramento e l'estensione della raccolta dei dati alle questioni correlate all'integrazione degli immigrati, devono essere in linea con i criteri internazionali ed europei (ivi inclusi quelli sulla tutela dei dati). Gli indicatori entrano in gioco nell'individuazione di aree di carenza di dati e per formulare priorità. Laddove vengano selezionati specifici gruppi di immigrati per essere esaminati, i criteri per la loro scelta e definizione dovrebbero essere chiari e le informazioni raccolte non dovrebbero essere utilizzate per fini discriminatori.
7. L'ideale sarebbe ricorrere ad un insieme di indicatori di vario genere e che gli attori sia governativi che non-governativi vengano incoraggiati ad utilizzare indicatori simili.
8. E' possibile elaborare indicatori sia oggettivi che soggettivi per trattare i vari aspetti dell'integrazione ed affinare definizioni e metodi di raccolta dei dati per entrambe le categorie. Si potrebbe prendere in esame l'elaborazione di metodi innovativi di indagine che possano cogliere quelle che sono le prospettive per gli immigrati e le popolazioni ospiti.

9. Gli indicatori di politica possono essere impiegati in particolare per il monitoraggio degli standard giuridici, dei diritti e degli accordi che facilitano l'integrazione e gli indicatori di risultato possono essere utilizzati per seguire la situazione degli immigrati ed il raggiungimento degli obiettivi fissati per l'integrazione. Occorrerebbe prestare attenzione nello stabilire correlazioni tra politiche e risultati. Sarebbe opportuno effettuare periodiche revisioni dell'efficacia e dell'adeguatezza degli indicatori, valutandone l'affidabilità, le eventuali difficoltà tecniche e la disponibilità di dati.
10. Gli indicatori utilizzati per effettuare confronti su scala internazionale devono tener conto delle diverse definizioni e della disponibilità di dati.
11. E' necessario operare una distinzione tra livelli di indicatori. Per poter effettuare confronti a livello europeo o internazionale, gli indicatori di livello più elevato dovrebbero essere quanto più uniformi dal punto di vista delle definizioni e della presentazione dei dati.
12. Man mano che la disponibilità di dati aumenta ed i sistemi di monitoraggio diventano più dinamici, è possibile fissare obiettivi per dare un orientamento alle politiche di integrazione e per dimostrare la volontà politica di potenziare l'integrazione stessa.
13. Nell'utilizzare indicatori in materia di integrazione degli immigrati, è possibile avvalersi del potenziale innovativo dei confronti tra paesi. Un esiguo numero di indicatori chiave può essere oggetto di confronto in ambito UE. I paesi che hanno requisiti simili possono lanciarsi in confronti più impegnativi mediante indicatori di livello inferiore.
14. La fissazione di *benchmark* per le politiche d'integrazione può essere strettamente collegata all'agenda legislativa. In questo modo si potrebbe potenziare l'impatto globale delle politiche di Giustizia e Affari Interni sui cittadini di Paesi terzi.

**ALLEGATO**

# **TRADURRE LE POLITICHE IN PROGRAMMI**

**Il presente allegato illustra sette possibili misure per l'ideazione e l'attuazione dei programmi di integrazione. Tali misure, fondate su esempi forniti nei precedenti capitoli, su principi di gestione dei programmi e sulla pianificazione strategica, supportano quanti elaborano le politiche e quanti le attuano a tradurre obiettivi di politica generale in programmi d'integrazione. Inoltre, le sette misure possono essere utilizzate come titoli per serie di obiettivi ed indicatori di risultato o come capitoli di possibili relazioni sulle attività programmate. Infine, le sette misure potrebbero essere impiegate come schema per lo scambio delle buone pratiche a livello nazionale ed europeo.**

### **1. Fornire una motivazione per agire**

Al fine di ottenere il sostegno politico e pubblico necessario per lo stanziamento di risorse da destinare ai programmi di integrazione e di rendere quanto più proficuo possibile l'impegno degli interessati, è importante fornire una motivazione per questi programmi e comunicarla agli interessati e al grande pubblico. La motivazione dimostra che esiste un problema, illustra che cosa è in grado di realizzare il programma, descrive gli obiettivi e collega un determinato programma agli obiettivi generali dell'integrazione.

Ad esempio, la motivazione alla base dei programmi introduttivi e di conoscenza linguistica

- *Dimostra* che cospicui gruppi di persone, che si tratti o meno di immigrati, sono a tal punto privi di conoscenze linguistiche e in merito ai principali valori e consuetudini del paese, da aver difficoltà ad inserirsi nella società per questo motivo.
- *Illustra* come tali conoscenze accrescano la fiducia in se stessi e l'autosufficienza dei beneficiari
- *Descrive* gli obiettivi – chi sono i beneficiari, quale l'attività su cui concentrare l'attenzione, quali le capacità da sviluppare.
- *Mette in relazione* questi programmi con gli obiettivi più generali dell'integrazione e della coesione sociale, della partecipazione e della cittadinanza.

Ad esempio, la motivazione alla base della partecipazione civica

- *Dimostra* che cospicui gruppi di persone non hanno possibilità di accesso alle principali organizzazioni per le specifiche caratteristiche socio-economiche o culturali di queste a tal punto da essere privati del godimento dei diritti di cittadinanza a discapito del loro benessere. Questa situazione priva, altresì, le organizzazioni del contributo di persone dotate di grandi capacità a discapito della vitalità delle suddette organizzazioni.
- *Illustra* come organizzazioni che rispecchiano una diversità culturale e socio-economica siano in grado di migliorare la qualità dei propri servizi, accrescere la soddisfazione dei clienti e promuovere il senso di appartenenza; illustra, altresì, come le organizzazioni, assumendo membri appartenenti a svariati gruppi, contribuiscano a rendere la società attiva e partecipata.
- *Descrive* gli obiettivi – chi sono i beneficiari, e l'attività da svolgere – quali servizi potenziare, quali talenti mobilitare e quali gruppi coinvolgere.
- *Mette in relazione* questi programmi con gli obiettivi più generali dell'integrazione nella società, ossia accesso ed uguaglianza, partecipazione e appartenenza.

## **2. Formulare il programma**

Ai fini di una maggiore efficacia è importante che i programmi siano ben formulati e fondati su di un'analisi esauriente dei problemi da affrontare. Elementi importanti di questo processo sono:

- Esercizi di mappatura
- Ricerca scientifica
- Consulenza di esperti
- Possibilità di trarre insegnamenti da altri programmi
- Consultazione degli interessati

## **3. Consultare gli interessati**

Al fine di garantire che i programmi siano in grado di affrontare i problemi reali, che i vari interessi siano ben rappresentati e che gli interessati possano impossessarsi dei programmi, è di estrema importanza la consultazione degli stessi già in fase preliminare.

- L'individuazione degli interessati consentirà di operare una distinzione tra quanti richiedono e quanti attuano i programmi nonché tra quanti traggono vantaggio diretto o indiretto dai programmi.
- Il riconoscimento e l'apprezzamento delle loro varie opinioni e dei loro interessi – che spesso dipendono dal sesso, dalla posizione socio-economica e dal loro percorso migratorio – permetterà di operare distinzioni nella valutazione delle necessità.
- Un inventario delle questioni più spinose, di eventuali carenze ed insidie, nonché delle opportunità e dei cambiamenti in positivo consentirà di ideare provvedimenti su misura per le varie esigenze.
- Un dialogo serio e costante con gli interessati genererà sostegno politico e pubblico nonché la collaborazione dei beneficiari e rafforzerà la dedizione e l'impegno a partecipare ai programmi.

#### **4. Definire il problema**

Per poter stabilire un ordine di priorità, i programmi devono illustrare dettagliatamente ed analizzare in modo esauriente i problemi che intendono affrontare.

- Un'analisi del problema indica ad esempio quali lacune linguistiche si possono riscontrare in quali gruppi o quali siano gli ostacoli alla partecipazione di quali gruppi.
- Un'analisi degli interessati consente di valutare il numero di persone coinvolte direttamente o indirettamente.
- Un'analisi tecnica stabilisce che cosa occorra fare per risolvere i problemi.
- Un'analisi organizzativa indica quali organizzazioni inserire o trattare nel programma.

#### **5. Definire gli obiettivi**

Al fine di raggiungere un accordo tra gli interessati sul programma, è essenziale illustrare – in termini di mezzi e di finalità – qual è lo scopo del programma.

- Una descrizione della situazione auspicata chiarisce quali sono gli effetti positivi ed i vantaggi, per i beneficiari e per la società nel complesso.
- La descrizione indica che cosa si dovrebbe realizzare e consente la definizione di un insieme di obiettivi chiari e precisi e di una gerarchia degli stessi.
- La descrizione consente altresì agli interessati di selezionare e concordare gli obiettivi programmatici – in termini di gruppi individuati, tipo di formazione, ecc.
- Una valutazione degli obiettivi consente di giudicare se gli stessi possono essere raggiunti mediante questo o altri programmi.

## **6. Decidere le strategie**

Allo scopo di agevolare l'effettiva attuazione del programma, è essenziale individuare ed esaminare varie possibili strategie da lanciare in base agli obiettivi del programma.

- L'individuazione e la selezione delle strategie sono dettate dagli obiettivi programmatici.
- Gli interessati vengono consultati in merito all'individuazione e alla scelta delle strategie e la loro opinione viene tenuta in grande considerazione.
- L'assegnazione delle risorse comprende aspetti relativi al bilancio quali l'ammontare dei sussidi, i contributi degli stessi beneficiari, le sponsorizzazioni del settore privato, la collaborazione con il volontariato, ecc.
- La valutazione del modo in cui le strategie possono contribuire a realizzare la parità etnica e dei sessi è una parte essenziale del processo di selezione della strategia.

## **7. Attuare il programma**

Il piano per un efficace attuazione del programma comprende:

- Un accordo circa il massimo organo competente e addetto al reperimento e alla gestione di fondi in termini di livello governativo – locale, regionale o nazionale.

- Nel caso di competenza congiunta – con organismi del settore privato, organizzazioni di immigrati e di volontariato – un accordo sulla responsabilità e il (co)-finanziamento.
- In caso di appalto a ditte esterne, un accordo sui contratti d'appalto e sui livelli qualitativi da garantire nel campo della formazione.
- Un piano di valutazione e di accertamento dell'impatto che stabilisca se i programmi hanno raggiunto gli obiettivi ed hanno affrontato le problematiche individuate, se gli interessati hanno rispettato i propri impegni e se l'attuazione è stata adeguatamente gestita.

## NOTE

Questo testo si basa sulla documentazione relativa agli specifici problemi trattati, sui documenti conclusivi e le presentazioni scritte e orali nell'ambito dei tre seminari tecnici, sui documenti sottoposti alla Commissione ed ai consulenti dai Punti di Contatto Nazionali e da altri delegati ai seminari sulla materia, nonché sulle risposte ai questionari in materia di politica dell'integrazione predisposte dai Punti di Contatto Nazionali richiesti dalla Commissione Europea. Ulteriori fonti sono di seguito elencate.

European Commission, Communication on immigration, Integration and Employment, COM (2003) 336

European Commission, First Annual Report on Migration and Integration, COM (2004) 508

European Commission, Draft Joint Employment Report 2003/2004, COM (2004) 24

European Council, Decision on Employment Guidelines, O.J. of the E.U. of 05.08.03, L-197

European Commission, Draft Joint Report on social inclusion summarising the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003-2005), COM(2003) 773

Social Protection Committee (2003), Common Outline for the 2003/2005 NAPs/ inclusion

European Commission, A Pocketbook of Enterprise Policy Indicators, 2003 edition: how Member States and Candidate Countries rank in the 2003 Enterprise Scoreboard

MPG, papers prepared for the Diversity Policies Network Second Cycle seminar, Brussels, 11-12 September 2003

Ines Michalowski, An interview on introduction programmes for immigrants in seven European Member States, research commissioned by the ACVZ, February 2004

Caritas Europa, CCME, COMECE, ICMC, JRS-Europe, QCEA, Comments on the Communication from the European Commission on Immigration, Integration and Employment, COM(2003) 336 final, April 2004

Department of Immigration and Multicultural Affairs, Australia, Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society, 1998

Council of Europe, Local consultative bodies for foreign residents – a handbook, written by Sonia Gsir and Marco Martiniello, Council of Europe, July 2004

INBAS Sozialforschung, Migrant and Ethnic Minority Volunteering, A transnational exchange programme within the framework of the Community Action Plan to combat social exclusion (2002-2006), European synthesis report, August 2003

United Nations Economic and Social Council, Poverty Reduction Practices: ESCAP Strategies in Poverty Reduction – Transfer of Good and Innovative Practices, E/ESCAP/CPR/3, 4 August 2003

Alistair Ager, Indicators of Refugee Integration [forthcoming, UK Home Office]

Han Entzinger and Renske Biezeveld, *Benchmarking* in Immigrant Integration, report written for the European Commission, 2003

Jan Niessen and Yongmi Schibel, *Benchmarking* Citizenship Policies, paper prepared for the European Inclusion Index, 2004

Council of Europe, Measurement and indicators of integration, Community Relations Series, Council of Europe 1997

Council of Europe, Proposed Indicators for Measuring Integration of Immigrants and Minorities with a View to Equal Rights and Opportunities for all, MG-IN(2003)7

## **PUNTI DI CONTATTO NAZIONALI PER L' INTEGRAZIONE**

Repubblica Ceca:	Ministry of Labour and Social Affairs – Integration of Foreigners Unit
Danimarca:	Ministry of Integration – Unit for Integration Policy
Germania:	Bundesministerium des Innern – Referat M8
Estonia:	State Chancellery – Office of the Minister for Population and Ethnic Affairs
Grecia:	Ministry of Interior – Directorate of Aliens and Migration – Social Integration Sector
Spagna:	Ministry of Labour and Social Affairs – State Secretary of Immigration and Emigration – Integration of Immigrants Directorate
Francia:	Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale – Direction de la Population et des Migrations
Irlanda:	Department of Justice, Equality and Law Reform – Reception & Integration Agency
Italia:	Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione – Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo
Lettonia:	Secretariat of Minister for Special Assignments for Society Integration Affairs
Lituania:	Ministry of Social Security and Labour – European Integration and International Relations Department
Lussemburgo:	Ministère de la Famille et de L'Intégration – Commissariat du Gouvernement Aux Etrangers
Ungheria:	Ministry of Interior – Office of Immigration and Nationality

Paesi Bassi:	Ministry of Justice – Minorities Integration Policy Department
Austria:	Bundesministerium für Inneres – Abteilung III/4
Polonia:	Ministry of Social Policy – Department of Social Assistance and Integration
Portogallo:	Gabinete Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Presidência
Slovenia:	Ministry of Interior – Migration Directorate
Slovacchia:	Ministry of Interior – Migration Office
Finlandia:	Ministry of Labour – Policy Department
Svezia:	Ministry of Justice – Division for Immigrant Integration and Diversity
Regno Unito:	Home Office – Social Policy Unit – Immigration and Nationality Directorate