

L'integrazione degli immigrati: Verso un quadro comune a livello di Unione Europea

*Politiche comunitarie
ed esempi di best practices*

a cura di

Olga Rymkevitch e Silvia Spattini

**Centro Studi Internazionali e Comparati
"Marco Biagi"**

<http://www.csmb.unimo.it>

Università di Modena e Reggio Emilia



L'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI VERSO UN COMUNE QUADRO EUROPEO

Il Trattato di Amsterdam si è imposto come tappa determinante nel processo di comunitarizzazione della politica migratoria, laddove il Consiglio Europeo di Tampere del 1999 ha confermato la volontà politica degli Stati Membri di collaborare in questo ambito chiedendo agli stati membri la promozione di “una politica di integrazione più incisiva” che miri a “garantire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione Europea”¹.

Il futuro allargamento dell'Unione Europea rende questa tematica ancora più urgente anche se non ci sono previsioni immediate di una forte ondata migratoria da parte dei paesi terzi. Tuttavia, il trattato di adesione prevede un periodo transitorio di 5 anni durante i quali gli attuali stati membri possono stabilire regole restrittive alla libertà di circolazione in deroga agli artt. 1 e 6 del Regolamento EEC No. 1612/68 sulla libertà circolazione dei lavoratori nella Comunità Europea. A conclusione di questo termine prefissato i paesi hanno il diritto di avvalersi di successivi due anni qualora stiano affrontando difficoltà relative al mercato del lavoro.

Gli sforzi tesi ad assicurare la libera circolazione dei lavoratori nasce dalla necessità degli stati membri di affrontare problemi connessi al mercato del lavoro, come la bassa natalità e il progressivo invecchiamento della popolazione che obbligano ad un ripensamento sul ruolo attuale e futuro dell'immigrazione.

La consapevolezza della presenza di problematiche comuni a tutti i paesi rende evidente la necessità di un'azione collettiva a livello europeo. È chiaro che in questo contesto è indispensabile una riforma del quadro giuridico esistente per creare un quadro comune di riferimento. Giova, a tal proposito, precisare che non si può trattare di un quadro stabilmente perpetuabile, ma di un quadro in continuo mutamento in quanto lo stesso diritto comunitario è soggetto ad una evoluzione continua.

¹ Per le conclusioni della Presidenza del Consiglio di Tampere si può consultare il sito http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_it.htm

Esistono infatti delle proposte riportate qui di seguito, ispirate al principio secondo il quale i diritti crescono in proporzione alla durata del soggiorno regolare.

Tabella 1:

Tra le recenti proposte di maggiore rilievo si riportano:

- la proposta concernente il diritto al ricongiungimento familiare ([COM\(2002\)225](#)) in quanto esso è riconosciuto quale uno strumento indispensabile all'integrazione;
- la proposta della direttiva ([COM\(2001\)127](#)) determina le condizioni necessarie per ottenere lo *status* di residente di lungo periodo che dà accesso a maggiori diritti e rende lo *status* del soggiornante più stabile;
- la proposta della direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi ([COM\(2001\)386](#)) che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo è volta ad assicurare loro una serie di garanzie e permettere di mantenere alcuni diritti conquistati anche nel caso di rimpatrio. Il problema di esportazione dei diritti maturati durante il periodo di soggiorno in un paese ospitante nel caso di rimpatrio rimane comunque ancora un problema di cruciale importanza.

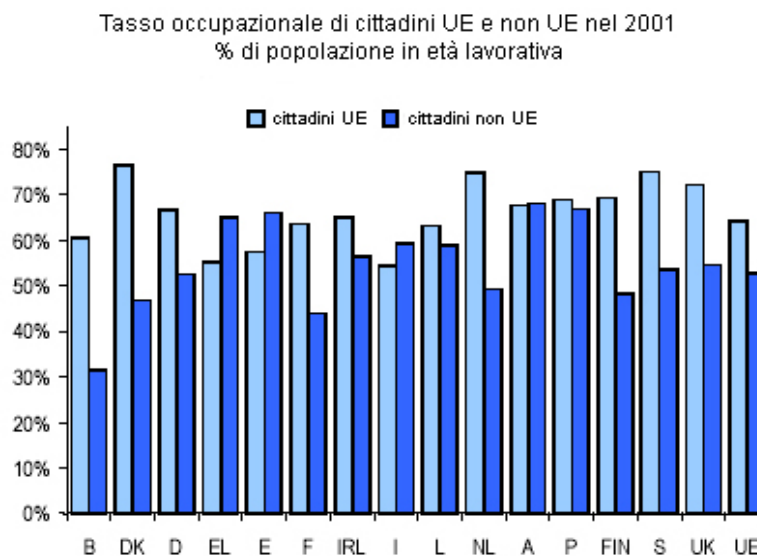
Nella recente comunicazione 336 (COM(2003) 336 def.) è stato, ancora una volta, posto l'accento sull'esigenza di un approccio multisetoriale che tenga conto non solo degli aspetti economici e sociali dell'integrazione ma anche delle questioni legate alla diversità culturale e religiosa, alla cittadinanza e ai diritti politici. Sebbene le priorità possano variare da paese a paese e da regione a regione, è necessario un approccio pianificato e complessivo ad ampio raggio. Sono stati messi in rilievo gli elementi fondamentali delle politiche

multisetoriali di integrazione tra cui, al primo posto, *l'integrazione nel mercato del lavoro*.

L'integrazione nel mercato del lavoro

Gli attuali tassi di occupazione mostrano che il contributo potenziale che gli immigrati possono apportare non è ancora pienamente sviluppato. Il tasso di occupazione dei cittadini di paesi terzi, ovvero il 52,7%, è significativamente più basso di quello dei cittadini dell'Unione Europea, attestato al 64,4% (vedi la figura 1).

Figura 1



Fonte: LFS Eurostat

La differenza è significativamente marcata tra le donne. Allo stesso tempo, i migranti sono maggiormente presenti nei settori occupazionali più rischiosi, nel lavoro sommerso di bassa qualità e nei segmenti di popolazione particolarmente esposti a rischi sanitari e all'esclusione sociale. Infatti, come emerge dalle figure 2 e 3, il tasso di disoccupati altamente specializzati tra gli immigrati è più basso rispetto a quello dei cittadini dell'Unione Europea mentre i disoccupati tra i cittadini dell'Unione Europea con scarse qualifiche professionali a volte superano il numero di immigrati disoccupati (Figure 4 e 5). Questo si spiega in virtù del fatto che i migranti istruiti e qualificati non hanno spesso la capacità di trovare un'occupazione che corrisponda alle loro specifiche qualifiche, hanno difficoltà nel processo di riconoscimento dei loro diplomi o equipollenze di altri

titoli, e devono, di conseguenza, accettare lavori che non presuppongono qualifiche professionali e scarsamente retribuiti. Mentre per quanto riguarda gli occupati con scarsa preparazione professionale, a volte hanno più possibilità di trovare un impiego perché i lavoratori nazionali rifiutano di esercitare alcune tipologie di impiego. In generale, il tasso di disoccupazione dei migranti è quasi raddoppiato rispetto ai cittadini dell'Unione Europea. Il divario più grande a sfavore degli immigrati dei paesi terzi si è verificato in Belgio, Francia, Finlandia e Svezia. Questi soggetti risultano essere particolarmente vulnerabili verso i ribassi ciclici in quanto molti sono occupati con contratti a termine (il 20% contro il 13 % dei cittadini della Unione Europea) (*Vedi tabella 2*)

Questo fenomeno può trovare una spiegazione parziale nel fatto che in alcuni paesi gli immigrati possono avvalersi soltanto di questo tipo di contratto (Austria e Francia). In Gran Bretagna il primo contratto offerto all'immigrato al momento dell'ingresso nel paese ospitante è quello temporaneo anche se si può prospettare la possibilità che il contratto possa evolversi in uno a tempo indeterminato. In molti paesi la maggior parte degli immigrati sono lavoratori autonomi (in Gran Bretagna sono il 13,8% rispetto al 10,7 degli inglesi). Il fatto che la maggior parte degli immigrati, come già in precedenza analizzato, sia occupata in settori dove non siano richieste particolari qualifiche e con contratti atipici si riflette naturalmente nei livelli salariali.

La ricerca condotta da EIRO dimostra che in molti paesi gli immigrati percepiscono retribuzioni inferiori anche se informazioni più dettagliate sono difficilmente riscontrabili, come emerge dalla tabella 3 che mostra dati solo di alcuni paesi e risale al 1995 confermando comunque questa tendenza.

Questa tendenza è stata particolarmente evidente in Spagna dove i lavoratori stranieri sono spesso soggetti a detrazioni non autorizzate dai loro stipendi. Lo stesso fenomeno è presente anche in Norvegia dove il divario salariale rappresenta il 20-30% per gli uomini ed è addirittura maggiore per le donne.

Tabella 2: la percentuale delle persone in età lavorativa assunte con il contratto a termine, per nazionalità nella Unione Europea, 2001

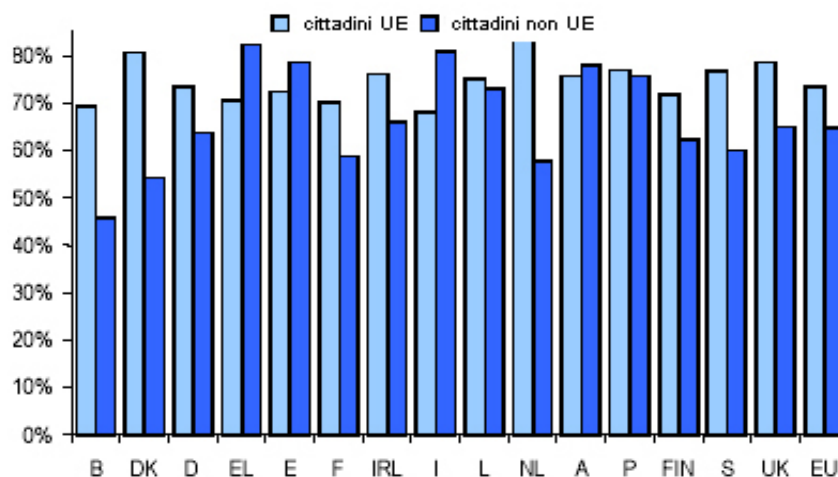
**Percentage of people of working age on fixed-term contracts,
by nationality in the EU, 2001**

	EU nationals	Non-EU nationals
Austria	8.1	8.8
Belgium	8.6	18.5
Denmark	9.3	18.6
Finland	17.8	32.5
France	14.7	20.8
Germany	12.2	17.0
Greece	12.3	21.8
Ireland	3.6	4.5
Italy	9.5	11.2
Luxembourg	4.2	7.5
Netherlands	13.8	32.4
Portugal	19.7	55.6
Spain	31.2	58.2
Sweden	13.9	35.3
UK	6.3	17.9
EU	13.0	20.2

Source: Eurostat Labour Force Survey.

Figura 2

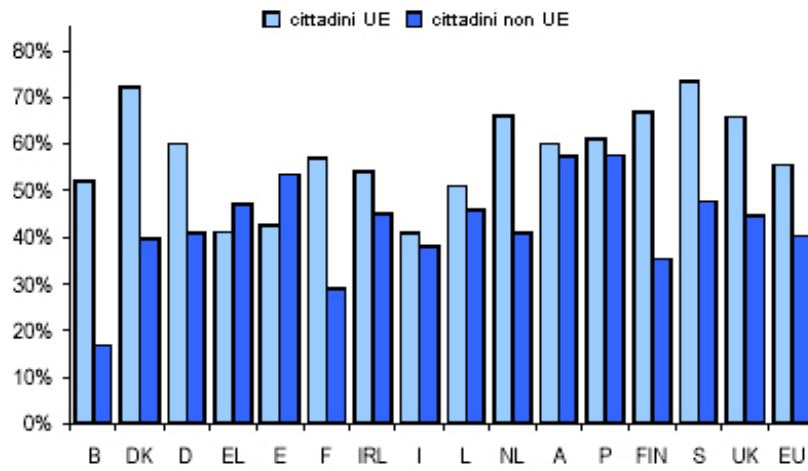
**Tasso di occupazione maschile di cittadini UE e non UE nel 2001
% di popolazione in età lavorativa (15-64)**



Fonte: LFS Eurostat

Figura 3

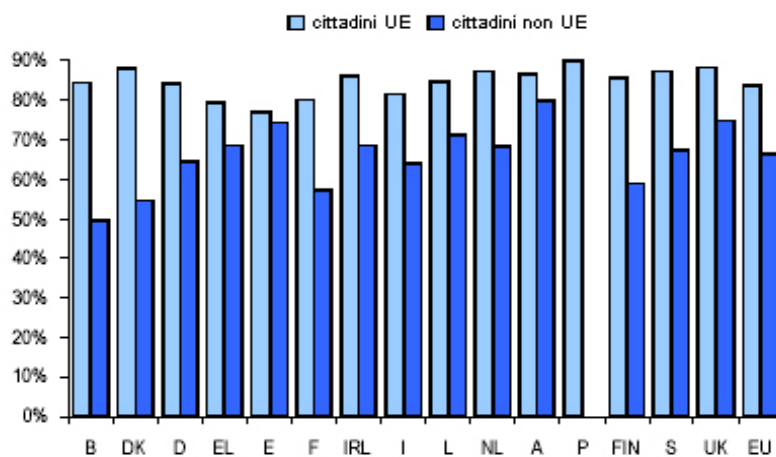
Tasso di occupazione femminile di cittadini UE e non UE nel 2001
% della popolazione in età lavorativa (15-64)



Fonte: LFS Eurostat

Figura 4

Tasso di occupazione di cittadini UE e non UE altamente specializzati
nel 2001
% della popolazione in età lavorativa (15-64)



Fonte: LFS Eurostat

Pay differences by gender and nationality, Belgium

Country of nationality	Men	Women
Belgium	100% (reference index)	-15% to -40%
Neighbouring countries	+15% to -8%	-24%
Italy	+2% to -17%	nd
Spain, Greece and Portugal	+2% to -17%	-35%
Morocco	+5% to -22%	-41% to -63%
Turkey	-5% to -26%	-44% to -60%

Source: *La prévention du racisme sur les lieux de travail en Belgique, (Combating racism at work in Belgium)*, A Martens, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1995.

Il riconoscimento dei titoli di studio

Una delle condizioni che permette di massimizzare il contributo potenziale degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio del paese membro è la possibilità di agevolare la spendibilità delle loro qualifiche formali e informali e in particolare dei titoli di studio. Questo è possibile attraverso la definizione di procedure per il riconoscimento di tali titoli.

Generalmente questo aspetto è regolato mediante accordi bilaterali o multilaterali tra i paesi. La tabella 3 riporta gli accordi che esistono fra l'Italia e altri paesi in materia di riconoscimento dei titoli di studio.

Tabella 3

Per il momento Italia ha stipulato gli accordi riguardanti il riconoscimento dei titoli di studio con i seguenti paesi:

➤ **ARGENTINA:**

Accordo firmato a Bologna il 3.12.97. Ratifica con la L. 210 del 7.6.1999 su G.U. n.152 del 1.7.1999. Prevede il riconoscimento di titoli scolastici, intermedi e finali, ai fini della prosecuzione degli studi. E' entrato in vigore il 28 dicembre 1999.

➤ **AUSTRALIA**

Processo Verbale firmato a Canberra il 24.10.97. Attuazione dell'art.38 del X Protocollo di attuazione dell'Accordo culturale dell'8.1.75. E' una **raccomandazione** alle Università per una adeguata valutazione dei **livelli** corrispondenti dei **titoli accademici** ai fini della prosecuzione degli studi nei gradi universitari successivi

➤ **AUSTRIA**

Scambio di Note firmato il 28.01.1999 a Vienna, ratificato con Legge 322 del 10.10.2000 (su G.U. n. 261 dell'8.11.2000 - supplemento ordinario) in vigore dal 1.03.2001, con allegata tabella elencativa dei titoli accademici corrispondenti dei due Paesi.
- Scambio di Note del 16 e 17 febbraio 2003, in vigore dal 1° aprile 2003, che integra e aggiorna la tabella elencativa dei titoli accademici corrispondenti, allegata allo scambio di Note del 28 gennaio 1999, e introduce una tabella di corrispondenza dei voti, in applicazione delle decisioni assunte dalla 16° Commissione mista di esperti.

➤ **ECUADOR**

Accordo firmato a Quito il 7.3.1952. (L. n.187 del 9 maggio 1955 e DM 13 maggio 1961). Riconoscimento di 7 titoli accademici rilasciati dall'Università di Quito

➤ **FRANCIA**

Scambio di lettere firmato a Roma 6.11.1984 (DPR n.106 del 2.3.1987). Equipollenza a tutti gli effetti del "baccalauréat" e della "maturità" rilasciati rispettivamente dal Liceo "**Chateaubriand**" di Roma e "**Leonardo da Vinci**" di Parigi.

Scambio di lettere firmato a Roma del 4.6.1996 e 14.6.1996 (Legge di ratifica n. 116 del 16.4.98 su G. U. n. 97 Serie Generale del 28.4.98). Equipollenza a tutti gli effetti del "baccalauréat" e della "maturità" rilasciati rispettivamente dai Licei "**Stendhal**" di Milano e "**Jean Giono**" di Torino e da eventuali future sezioni staccate del Liceo "L. da Vinci" di Parigi. E' entrato in vigore il 10 aprile 2000.

Accordo e Protocollo per l'istituzione dell' "Università italo-francese", firmato a Firenze il 6.10.1999, ratificato con Legge n. 26.05.2000 n. 161, su G.U. 141 del 19.06.2000.

Si tratta dell'istituzione di un centro per la promozione e finanziamento di collaborazioni interuniversitarie tra Atenei italiani e francesi, che prevedano corsi congiunti di studio con rilascio di doppi titoli, sia a livello di lauree che di dottorati di ricerca.

➤ **GERMANIA**

Accordo firmato a Bonn il 20.9.1993. Ratificato con la Legge 31.1. 1996 n.49 ed entrato in vigore il 23.2.96. Riconoscimento reciproco di equipollenza dei titoli finali e periodi intermedi dell'istruzione superiore (=universitaria) ai soli fini prosecuzione degli studi. Memorandum del 2.7.1974 Ratificato con Legge 19.5.1975, n. 181 in vigore dal 19.7.1975. Riconoscimento dei titoli finali delle Scuole tedesche in Italia e, reciprocamente, di eventuali istituti italiani di istruzione secondaria, statali o legalmente riconosciuti in Germania

➤ **EX-JUGOSLAVIA**

Accordo firmato a Roma 18.2.83. Legge di Ratifica n.971 del 13.12.84. Suppl. ordinario n. 24 del 29.1.85. Riconoscimento titoli accademici, con tabella allegata di corrispondenza.

Entrato in vigore il 3.6.85, è **attualmente sospeso** con:

- **La Repubblica Fed. Jugoslavia dal 9.1.1996** (G.U. Serie Generale n.26 del 1.2.96)
- **Croazia dal 31.1.1995** (G.U. Serie Gen. n. 81 del 6.4.95)
- **Macedonia dal 24.2.1995** (G.U. serie generale n. 101 del 3.5.95)
- **Bosnia Erzegovina dal 22.03.1999**

➤ **MALTA**

Processo Verbale della 1° riunione della Commissione Mista di esperti (La Valletta, 29-31 ottobre 1991) sul riconoscimento dei titoli finali di studio dell'istruzione scolastica. E' un'intesa amministrativa, con vigenza

immediata, esecutiva parzialmente degli impegni previsti dall'art.3 dell'Accordo Culturale tra Italia e Malta del 28.7.1967.

Prevede il riconoscimento per l'ammissione alle Università italiane di un "Diploma Unico Maltese" attestante specifici requisiti, sostitutivo delle precedenti certificazioni miste e complementari, per singole materie e livelli, maltesi e britanniche.

➤ **MESSICO**

Accordo firmato a Città del Messico il 12.8.1980. Ratificato con Legge n. 285 del 27.4.1982 in vigore dal 5.12.83. Riconoscimento solo per la continuazione degli studi di titoli scolastici ed accademici. Per la parte relativa ai titoli accademici, l'accordo non è operativo poiché non è stata mai convocata la Commissione mista che avrebbe dovuto confrontare, come previsto dallo stesso accordo, i rispettivi ordinamenti universitari e mettere a punto l'elenco dei titoli corrispondenti dei rispettivi Paesi.

➤ **REGNO UNITO**

Accordo tramite Scambio di lettere fatto a Roma il 21.5 e il 18.6.96. (Legge di Ratifica n. 121 del 16.4.98 su G.U. n. 99 del 30.4.98). Entrato in vigore il 5 marzo 1999. Riconoscimento ai soli fini dell'iscrizione universitaria dei titoli delle scuole britanniche in Italia (St. George's School e The New School di Roma e Sir James Henderson di Milano).

➤ **SLOVENIA**

Memorandum d'intesa firmato a Roma il 10.7.1995 L. n. 103 del 7.4.97 su G.U. n. 93 del 22.4.97. Entrato in vigore il 6.8.97. Detto Memorandum ha ripristinato l'applicazione con la Slovenia (dopo la sua sospensione il 20.9.94) dell'Accordo con la ex-Jugoslavia del 1983 con regole di maggiore garanzia, in attesa di mettere a punto un nuovo accordo complessivo ed aggiornato maggiormente rispondente alle recenti riforme strutturali dell'istruzione universitaria italiana.

➤ **S. MARINO**

Accordo del 28.4.1983 (L. n. 760 del 18.10.1984). Impegno al reciproco riconoscimento dei titoli di studio, da cui:

- **Scambio di Note firmato il 9.7.1991** sul riconoscimento del Liceo Scientifico di S. Marino;
- Scambio di Note firmato a Roma il 31.5.1990 sul riconoscimento del Dottorato di ricerca sammarinese in Studi storici (Decreto MURST dell'11.6.1990 su G.U. n.137 del 14.6.1990).
- **Scambio di Lettere** sul riconoscimento del Dottorato di ricerca sammarinese in "Ingegneria Economico-gestionale", firmato a Roma il **16.7.99**, in vigore dal 28.11.2000.
- **Scambio di Lettere** sul riconoscimento dei titoli, finale e intermedi, del nuovo corso ad indirizzo economico-aziendale della Scuola Secondaria Superiore Sammarinese firmato in San Marino il 20 gennaio 2000, con vigenza immediata.

➤ **SPAGNA**

In attuazione degli articoli 5 e 10 dell'Accordo Culturale tra Italia e Spagna fatto a Roma l'11.8.1955, è stato firmato a **Roma il 14 luglio 1999 uno Scambio di Note** con allegate **Risoluzioni A** (per i titoli accademici) e **B** (per i titoli scolastici intermedi e finali, sia delle scuole metropolitane che delle scuole di un Paese funzionanti nel territorio dell'altro), con vigenza immediata.

La nuova intesa

- abroga le tabelle di equipollenza già allegate al precedente Scambio di Note del 20.8 e 22.11.1963
- modifica lo Scambio di Note del 27.11.84 sui Licei italiani in Spagna e licei spagnoli in Italia
- limita la validità del riconoscimento ai fini del proseguimento degli studi, rinviando alle direttive comunitarie il riconoscimento a fini professionali.

(su G.U. n.11 - SUPPL. ORD. 15.01.2000)

Scambio di Note tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo del Regno di Spagna, che integra e modifica lo Scambio di Note del 27.11.1984 relativo al

riconoscimento reciproco dei titoli rilasciati dai Licei italiani in Spagna e dai Licei spagnoli in Italia, firmato a Roma il 26 luglio 2000 e il 23 maggio 2001. Vigenza immediata (23.05.2001).

L'intesa modifica l'esame finale di lingua e cultura italiana presso il Liceo spagnolo Cervantes di Roma, ai fini dell'accesso all'Università italiana, per armonizzarlo con la riforma dell'esame di stato finale degli Istituti italiani d'istruzione secondaria di 2° grado.

➤ **S. SEDE**

Scambio di Note del 25.1.1994 (recepito con DPR 2.2.94, n. 175 in G.U. n. 62 del 16.3.94) attuativo dell'art.40 del Concordato dell'11.2.1929 e dell'art. 10 del testo di revisione del Concordato del 18.2.1984. Riconoscimento come "Diploma universitario" e come "laurea" rispettivamente dei titoli di Baccalaureato e di Licenza nelle discipline ecclesiastiche di "Teologia" e di "Sacra Scrittura".

➤ **SVIZZERA**

- Scambio di lettere firmato a Roma (22.8.1996 - 6.9.1996), ratificato con Legge 30.7.1998 n. 294, su G.U. Suppl. ordinario n. 140/L del 20.8.98. E' entrato in vigore il 5.02.1999. Prevede il riconoscimento, ai soli fini dell'iscrizione universitaria, dei titoli di studio rilasciati dalle scuole svizzere in Italia ed italiane in Svizzera.

- Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Consiglio Federale Svizzero sul reciproco riconoscimento delle equivalenze nel settore universitario. Firmato a Berna il 7 dicembre 2000.

Attuazione con ratifica presidenziale. In vigore il 1 agosto 2001.

Convenzioni multilaterali

➤ **UNESCO: STATI ARABI ED EUROPEI
RIVIERASCHI DEL MEDITERRANEO**

Convenzione sul riconoscimento degli studi, diplomi

e gradi dell'Istruzione Superiore negli Stati Arabi e negli Stati europei rivieraschi del Mediterraneo (Nizza, 17 dicembre 1976)

Legge di ratifica in Italia n. 965 del 21.11.1980, su G.U. n.17 del 19.1.1981 (in vigore dal 14.5.81)

* Vi hanno aderito solo alcuni degli Stati aventi diritto. Questa Convenzione continua a regolare in materia i rapporti dell'Italia con i Paesi arabi rivieraschi aderenti, nonché con i Paesi europei rivieraschi del Mediterraneo aderenti a questa Convenzione ma non a quella di Lisbona.

➤ **PAESI DEL CONSIGLIO D'EUROPA E DELLA "REGIONE EUROPEA" DELL'UNESCO**

Convenzione congiunta di Lisbona (Lisbona, 11 aprile 1997)

Legge di ratifica 11 luglio 2002, n.148, su G.U. supplemento ordinario Serie generale n. 173 del 25.07.2002, in vigore dal 26.07.2002

Sostituisce, assorbendole e allargandone la portata, le precedenti Convenzioni settoriali (titoli di ammissione all'Università, studi universitari intermedi, titoli universitari finali, ecc.) firmate dall'Italia in sede di Consiglio d'Europa o di UNESCO, che si elencano di seguito e che restano in vigore tra l'Italia e i Paesi che hanno aderito alle medesime ma **non** alla nuova Convenzione di Lisbona.

➤ **CONSIGLIO D'EUROPA**

Convenzione Europea relativa all'equivalenza dei diplomi che danno accesso all'istruzione universitaria (Parigi, 11.12.1953)

Legge di ratifica in Italia n.901 del 19.7.1956, su G.U. n. 207 del 20.8.1956 (in vigore dal 31.10-1956)

-**Protocollo aggiuntivo** alla predetta Convenzione (Strasburgo, 3.6.1964) Legge di ratifica n.444 del 3.6.1966, su G.U. n.158 del 28.6.66. In vigore dal 21.10.1966.

-**Convenzione europea sull'equipollenza dei periodi di studi universitari** (Parigi, 15.12.1956) Legge di ratifica in Italia n. 157 del 4.2.1958, su G.U. n. 69 del

20.3.1958 (in vigore dal 29.3.1958)

-Convenzione europea sul riconoscimento accademico delle qualifiche universitarie (Parigi, 14.12.1959) Ratificata con Legge n. 1940 del 31.12.1962, su G.U. n. 49 del 20.2.1963 (in vigore dal 7.9.1963)

-Convenzione europea sull'equipollenza generale dei periodi di studio universitari (6.11.1990) L. di ratifica n. 258 del 14.7.93 su G.U. n. 178 S.O. del 31.7.1993 in vigore dall'1.3.1994.

➤ **UNESCO: STATI DELLA "REGIONE EUROPA"**

Convenzione sul riconoscimento degli studi e dei diplomi relativi all'Istruzione Superiore (universitaria) negli Stati della Regione Europa (21.12.1979). Legge di ratifica n. 376 del 4.6.1982 su G.U. n. 168 S.O. del 21.6.1982 (in vigore dal 20.2.1983)

Dati presi dal sito: <http://www.esteri.it>

Il concessione della cittadinanza

Il concetto di *cittadinanza* è di centrale importanza per la successiva fase integrativa, in quanto potrebbe stimolare il senso di appartenenza alla vita civile e, inoltre, conferisce la piena fruizione dei diritti civili, anche se la Commissione giustamente riconosce "che l'acquisizione della nazionalità è un mezzo per agevolare l'integrazione, seppure questa non debba diventare il fine ultimo del processo di integrazione e non sia in grado di risolvere di per sé le questioni legate all'esclusione sociale e alla discriminazione".

La concessione della cittadinanza è riservata oggi alle pratiche nazionali, che variano da paese a paese, anche se generalmente di basano sulla durata del soggiorno nel territorio del paese ospitante (vedi tabella 4).

Tabella 4

Paese	Anni necessari per lo status di residente	Anni di residenza necessari per la cittadinanza
Austria	5	10

Belgio	5	3
Danimarca	3	7
Finlandia	2	5
Francia	Dopo 3, 5 o 10	5
Germania	-	8
Grecia	15	10
Irlanda	5 o 10	5
Italia	5	10
Lussemburgo	5 anni di impiego regolare	10
Paesi Bassi	5	5
Portogallo	10	10
Regno unito	4	5
Spagna	5	10
Svezia	4	5

Il diritto di voto

Per assicurare comunque la effettiva integrazione degli immigrati e il principio di non discriminazione, nel caso in cui un immigrato non ha ancora acquisito la cittadinanza, la Commissione ha introdotto il concetto di cittadinanza civile ([COM\(2000\)757](#)), che rappresenta “un nucleo comune di diritti e doveri fondamentali che il migrante acquisisce gradualmente nel corso di un certo numero di anni, in modo da garantire che questi goda dello stesso trattamento concesso ai cittadini del paese ospitante, anche quando non sia naturalizzato.” Il concetto di cittadinanza civile presenta un ulteriore elemento rilevante, vale a dire la possibilità di agevolare la partecipazione alla vita politica, la quale rappresenta un elemento critico per alcuni paesi, Italia inclusa. Nonostante le resistenze di alcuni stati membri, alcuni paesi già concedono il diritto di voto (vedi tabella 5 e 6) a livello locale a tutti gli stranieri residenti, fatte salve talune condizioni.

Tabella 5

--

- La Svezia è stata prima a garantire il diritto di voto agli stranieri nel 1975 per le elezioni comunali, regionali e per i referendum (dopo tre anni di regolarità).
- In Portogallo possono votare i cittadini peruviani, i brasiliani, gli argentini, gli uruguaiani, i norvegesi e gli israeliani.
- In Gran Bretagna possono esercitare il diritto di voto alle politiche i cittadini di Malta, Irlanda e Cipro; per le elezioni amministrative i membri di paesi dell'Unione Europea e del Commonwealth; alle elezioni europee i cittadini di paesi membri dell'Unione Unione.
- In Spagna possono votare i cittadini stranieri appartenenti ai Paesi con cui sono stati stretti rapporti di reciprocità.
- In Germania gli immigrati che hanno la cittadinanza di un Paese dell'Unione Europea possono votare alle elezioni amministrative, in sostanza alle elezioni comunali.
- In Francia i cittadini di paesi membri dell'Unione Europea possono votare per le elezioni europee e municipali. Nel novembre 2002 l'assemblea nazionale ha respinto senza nemmeno esaminarne gli articoli una proposta di legge costituzionale per la concessione del diritto di voto agli extracomunitari.

Tabella 6

PAESE	CONDIZIONI	TIPO DI ELEZIONI	DA QUANDO
Danimarca	3 anni	Comunali	1981

	residenza		
Finlandia	2 anni residenza	Comunali	1981
Irlanda	6 mesi residenza	Comunali	1963
Norvegia	3 anni residenza	Comunali e prov.	1982
Olanda	5 anni residenza	Comunali	1985
Portogallo	5 anni residenza <i>(solo ex colonie con reciprocità)</i>	Comunali	1971
Regno Unito	Irlanda e Commonwealth	Tutte	
Spagna	Reciprocità	Comunali	1985
Svezia	3 anni residenza	Comunali, regionali referendum	1975

Fonte: "Guida al pianeta immigrazione" - Ed.-Riuniti

La Commissione ritiene "che conferire diritti politici ai migranti residenti di lungo periodo sia importante ai fini del processo di integrazione e che il Trattato dovrebbe fornire la base per procedere in tal senso".

Modelli di integrazione

Tuttavia è ovvio che esistono ancora forti differenze tra le politiche di integrazione non solo tra i paesi di prossima adesione ma anche all'interno dell'attuale composizione dell'Unione Europea. Alcuni paesi promuovono in modo attivo le misure atte ad agevolare l'integrazione degli immigrati, mentre in alcuni, non certamente la maggioranza, tali politiche sono perlopiù assenti, in quanto si ritiene di dover concentrare gli sforzi per combattere la disoccupazione di lunga durata e favorire i soggetti svantaggiati del mercato del lavoro.

Si può distinguere tra due principali modelli dei programmi nazionali di integrazione.

La prima è volta ad accogliere gli immigrati arrivati in seguito al ricongiungimento familiare o per motivi umanitari. Essa, dunque, non è legata alla necessità di offrire possibilità d'impiego o non implica la conoscenza linguistica del paese ospitante. È evidente che questo modello è diffuso nei paesi con un sistema di previdenza sociale altamente sviluppato.

Il secondo modello è, invece, mirato ad assicurare servizi primari, come le strutture alloggiative e l'accesso ai servizi sanitari per gli immigrati per motivi di lavoro.

L'obiettivo di entrambi è quello di rendere gli immigrati economicamente autonomi nonché di promuovere la loro partecipazione al mondo del lavoro, sociale e culturale.

In particolare molti paesi attuano politiche di integrazione linguistica, attraverso corsi di lingua e di cultura del paese ospitante, in quanto si ritiene che la scarsa conoscenza della lingua costituisca uno dei fattori inibenti l'integrazione nel mercato del lavoro, ma anche nella società civile, con il connesso rischio di una completa esclusione sociale.

La tabella 6 mostra esempi di vari modelli di integrazione esercitati da alcuni paesi membri:

Tabella 7

- In **Germania** la nuova legislazione offre agli immigrati un corso complessivo di integrazione che include la preparazione linguistica e un corso di orientamento. Questo potrebbe agevolare la loro naturalizzazione. Con la nuova legislazione è prevista la partecipazione finanziaria degli immigrati a questi corsi. Il fallimento nel seguire questo programma potrà compromettere il rilascio del permesso di soggiorno. Una delle priorità della politica migratoria in Germania è di integrare nel mercato del lavoro i giovani stranieri. Ai fini di raggiungere questo obiettivo ogni ufficio d'impiego ha almeno un impiegato responsabile degli stranieri.

- In **Austria** la politica migratoria restrittiva è accompagnata dalla intensificazione di programmi di istruzione e formazione. Secondo il cosiddetto contratto di integrazione (*Integrationsvertrag*) introdotto nel 2002 tutti gli stranieri che hanno vissuto in Austria meno di 5 anni devono, pena l'espulsione frequentare il corso di tedesco. In Austria gli immigrati devono accollarsi il costo del programma di integrazione, ma fino al 50% dell'importo può essere rimborsato dal governo se l'immigrato adempie al contratto di integrazione entro i 18 mesi.
- Come in Austria, anche in **Danimarca** gli immigrati devono firmare un contratto di integrazione, il mancato rispetto del quale mette a rischio il rinnovo del permesso di soggiorno. Inoltre, a partire dal 2002 gli immigrati appena arrivati possono lavorare presso un'impresa per 12 mesi. Si provvede anche al corso linguistico direttamente organizzato sul posto di lavoro per evitare che gli immigrati debbano studiare la lingua 3 anni prima di entrare al mercato del lavoro. Nel caso di buoni risultati gli immigrati possono ottenere la carta di soggiorno dopo 5 anni invece dei 7 previsti dalla legge.
- I **Paesi Bassi** hanno una politica intesa ad incoraggiare gli imprenditori ad assumere gli immigrati. Nel 1998 è stata adottata una legge sulla promozione della partecipazione al mercato del lavoro da parte delle minoranze etniche (*Promotion of Labour Participation of Ethnic Minorities Act*) con lo scopo di incentivare gli imprenditori ad assumere delle percentuali stabilite di immigrati, tenendo conto della proporzione degli immigrati rispetto alla popolazione regionale. Questa legge obbliga gli imprenditori a pubblicare un rapporto annuale specificando quanti immigrati hanno assunto e quali misure sono state intraprese per migliorare la loro partecipazione. Notevoli risultati sono stati

raggiunti: nel 1998 il 64% degli imprenditori ha aderito a questa iniziativa del governo, la cifra ammonta al 69% nel 1999 e il 74% nel 2000. Nel giugno del 2000 il governo ha firmato un accordo quadro con la maggior parte delle imprese per promuovere la politica multiculturale nelle imprese e stimolare la partecipazione delle minoranze etniche. Nel marzo del 2002 110 imprese hanno aderito all'accordo, che prevedeva l'utilizzo di programmi di formazione, assunzione di soggetti appartenenti a minoranze etniche nonché management interculturale. Nel 2002, 30,000 imprese hanno offerto il lavoro agli immigrati e 60,000 immigrati erano occupati.

- Nel **Regno Unito**, tradizionalmente considerato paese di immigrazione esistono molti strumenti volti a promuovere l'uguaglianza razziale e la parità di opportunità in vari settori. Il governo in accordo con le parti sociali vede nell'immigrazione propriamente gestita una risorsa volta a ridurre le carenze di manodopera in certi settori. Tramite il cosiddetto programma *Highly Skilled migrants Programme* vengono incentivati ad entrare nel mercato del lavoro i lavoratori altamente specializzati. Il governo inglese intende in futuro assicurare la libertà di circolazione per i lavoratori provenienti dai paesi che tra poco entreranno nell'Unione Europea.
- In **Irlanda** è stato adottato un approccio molto simile a quello del Regno Unito. L'immigrazione è legata ai rapporti di lavoro e si pratica un metodo selettivo basato sulla concessione dei permessi per i settori dove si verifica la mancanza dei lavoratori all'interno del paese. Nel 2003 è stato approvato *The Employment Permits Act* che privilegerà l'entrata al mercato di lavoro dei cittadini dei 10 paesi candidati 1 maggio 2004 senza chiedere il permesso di lavoro.

- In **Grecia** nel quadro del Piano d'azione sono incluse diverse misure in sei settori principali: informazione, mercato del lavoro, cultura, istruzione e lingua, servizi sanitari e alloggio provvisorio. Sono previste le azioni per incoraggiare l'iniziativa imprenditoriale.
- Analogamente alla Grecia, anche in **Spagna** esiste un programma chiamato Programma globale per l'Immigrazione (2001-2004) all'interno del quale vengono individuate varie misure volte ad assicurare la parità trattamento e il principio di non-discriminazione. Il problema di integrazione è sviluppati nelle sue diverse dimensioni, siano esse regionali o urbane. Gli immigrati possono essere occupati durante i primi due anni del loro soggiorno nel paese con un contratto di formazione. Questo naturalmente comporta gli stipendi più bassi, contributi nei fondi sociali più bassi, assenza dell'indennità di disoccupazione e richiesta di dedicare il 10% del loro tempo alla formazione.
- In **Portogallo** la questione di integrazione è affidata alle ONG che offrono corsi di lingua e assistenza nella ricerca di un alloggio. Un ruolo attivo è svolto anche dall'Alta Commissione per l'Immigrazione e le minoranze etniche, l'organismo nazionale principale responsabile delle politiche di integrazione in Portogallo.
- Analogamente al Portogallo, **l'Italia** delega il problema dell'immigrazione alle organizzazioni civili e numerose comunità delle ONG. Come in Spagna una serie di programmi di integrazione sono stati avviati a livello nazionale, provinciale e locale con il sostegno finanziario del governo. Inoltre a partire del 2002 è possibile organizzare il percorso formativo già nei paesi di origine in cooperazione con i sindacati e le associazioni imprenditoriali. Si distinguono tre principali obiettivi all'interno di questi programmi: stimolare

l'incontro tra domanda e offerta soprattutto in merito a specifici settori delle imprese italiane; promuovere le assunzioni nelle multinazionali italiane che operano nei paesi di origine; favorire lo sviluppo economico ed iniziative imprenditoriali nei paesi di origine. Inoltre l'Italia, ha previsto una clausola di formazione *in loco* con la Tunisia (400 lavoratori coinvolti) mentre con la Moldavia e la Slovacchia hanno creato un sistema di selezione chiamato "passaporto lavoro". In realtà è un database che permette alle aziende di poter selezionare a distanza i lavoratori.

- **Lussemburgo** vive una situazione particolare in virtù della percentuale degli stranieri molto più elevata rispetto agli altri membri dell'Unione Europea. Maggiore attenzione viene prestata all'integrazione dei bambini stranieri (i figli di immigrati rappresentano il 38% del totale della popolazione scolastica) ispirandosi largamente al principio di non-discriminazione e al trilinguismo.

Nonostante le diversità delle politiche nazionali è ovvio che il problema dell'integrazione resta una priorità per tutti i paesi europei. Si possono rintracciare elementi comuni nelle varie politiche implementate negli stati membri, come la somministrazione di contratti di integrazione o l'interconnessione tra percorsi formativi e il rinnovo del permesso di soggiorno. Di centrale importanza resta dunque il *matching* tra domanda e offerta del lavoro e le qualifiche necessarie ad agevolare l'incontro, che può essere realizzato soltanto attraverso un approccio complessivo e collaborativo sia a livello internazionale sia a livello regionale e locale.