



CONFERENZA MINISTERIALE SULL'INTEGRAZIONE (Milano 5, 6 novembre 2014)

Contributo Prof. Vincenzo Cesareo

Introduzione

Il presente contributo riprende alcune riflessioni esposte da chi scrive in occasione della quinta Conferenza Ministeriale sull'integrazione che si è svolta a Milano il 4 e 5 novembre 2014. In linea con le precedenti edizioni, la Conferenza ministeriale ha rappresentato un'importante occasione di dibattito fra i ministri dei ventotto Stati membri e ha consentito di elaborare una serie di priorità condivise sulle base delle quali orientare l'azione dell'Unione in ambito di integrazione nei prossimi anni. La tempistica di questa quinta edizione della conferenza è stata quanto mai appropriata per due ragioni: innanzitutto, in ragione del rapido e per certi versi drammatico evolversi dei flussi migratori verso l'Unione Europea nel corso del 2014, la quale ha posto gli Stati membri di fronte a sfide di prima portata e di fronte alla necessità di elaborare risposte condivise a livello europeo; in secondo luogo, il 2014 ha anche coinciso con alcuni importanti eventi legati al percorso di cooperazione istituzionale e politica sviluppato dall'Unione stessa.

Riguardo al primo punto, l'anno appena trascorso è stato caratterizzato in primo luogo da una crescita senza precedenti della pressione migratoria nel **Mediterraneo**. Nonostante gli sforzi del governo italiano, in particolare attraverso l'operazione *Mare Nostrum*, abbiano consentito di portare in salvo oltre 150.000 migranti, sarebbero almeno 3.000 le persone che hanno perso la vita nel Mediterraneo nel 2014, una cifra con ogni probabilità sottostimata a causa della difficoltà di monitorare la reale portata di tale fenomeno. Alla luce di questa drammatica situazione, la formulazione

di una risposta condivisa per affrontare le sfide poste dai flussi “misti” che caratterizzano le migrazioni nel Mediterraneo - i quali includono una parte sempre maggiore di richiedenti asilo a causa delle situazioni di protratta instabilità in Medio Oriente e nel Corno d’Africa - costituisce un’ineludibile priorità per l’Unione europea. In riferimento a ciò, occorre ricordare come una gestione ordinata ed efficiente di tali flussi passi anche per l’elaborazione di misure di integrazione che tengano in considerazione le specifiche necessità dei richiedenti protezione internazionale e che li accompagnino lungo tutto il processo di inclusione nella società ospitante, sin dalla fase della prima accoglienza.

Riguardo al quadro delle politiche europee in ambito di immigrazione, il 26-27 giugno 2014 il Consiglio Europeo ha promulgato le **Linee Guida Strategiche per l’area di Libertà, Sicurezza e Giustizia**, che sostituiscono il precedente programma di Stoccolma e che guideranno le iniziative dell’Unione nei prossimi anni. Con riferimento alle politiche di integrazione, le *Linee Guida Strategiche* hanno ribadito l’importanza per l’Unione di “sostenere le iniziative degli Stati membri volte a perseguire politiche attive dell’integrazione che promuovano la coesione sociale e il dinamismo economico”.

Nel 2014 ricorre, infine, il **decimo anniversario dei Principi Comuni di Base sull’integrazione** (PCB), che furono adottati dal Consiglio Affari Interni il 19 novembre 2004 a seguito della Conferenza ministeriale sull’integrazione tenutasi a Groningen nello stesso anno. I PCB continuano a costituire il quadro di riferimento per lo sviluppo delle iniziative e delle politiche dell’Unione in ambito di integrazione, come ribadito dal Consiglio dei Ministri dell’Unione europea nelle sue Conclusioni del 5-6 giugno 2014. Le stesse Conclusioni hanno evidenziato che gli Stati membri hanno sviluppato numerose buone pratiche in linea con i PCB in ambiti quali istruzione, anti-discriminazione e partecipazione sociale e lavorativa dei migranti, e come tuttavia “il potenziale di questi principi non è stato pienamente esaurito e come essi possono essere usati per assistere gli Stati membri per sviluppare ulteriormente le loro politiche e pratiche in ambito di integrazione”. Al fine di cogliere pienamente le opportunità di sviluppo dei PCB nel contesto di un’accresciuta cooperazione a livello europeo, occorre innanzitutto riflettere brevemente sulle specificità che caratterizzano la competenza assegnata all’Unione in ambito di integrazione, la

quale si è evoluta secondo un percorso specifico che si colloca all'infuori dei parametri tipici del metodo comunitario.

1. La competenza della UE in ambito di integrazione

Immigrazione e asilo sono stati inseriti per la prima volta nella sfera di competenza dell'allora Comunità europea con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1 maggio 1999, come parte del più ampio obiettivo di creare un'area di Libertà Sicurezza e Giustizia. Il Trattato di Amsterdam includeva tuttavia solo sporadici e indiretti riferimenti alle politiche di integrazione. L'Articolo 13, in particolare, conferiva al Consiglio dei Ministri dell'Unione europea la facoltà di "adottare azioni al fine di combattere la discriminazione basata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, le disabilità, l'età o le tendenze sessuali". Oltre a ciò, l'Articolo 73k, richiedeva al Consiglio di adottare misure riguardanti le politiche di immigrazione concernenti, fra gli altri aspetti: "le condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare". Un legame chiaro fra l'azione della UE e le politiche di integrazione fu stabilito nel successivo *meeting* del Consiglio europeo di Tampere nell'ottobre 1999, e tuttavia solo in relazione al contrasto alla discriminazione dei cittadini di paesi terzi. Nello specifico, le Conclusioni di Tampere stabilirono che "l'Unione europea deve assicurare un equo trattamento dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente sul territorio degli Stati membri. Una politica di integrazione vigorosa dovrebbe prefiggersi l'obiettivo di garantire loro diritti e obblighi comparabili a quelli dei cittadini della UE".

Tale situazione di incertezza legislativa, accresciuta dal fatto che l'Unione aveva nel frattempo sviluppato una molteplicità di pratiche e strumenti assimilabili di fatto a un Metodo aperto di coordinamento (e che verranno brevemente descritti nella parte successiva), è stata superata in parte dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, il quale ha incluso per la prima volta una base legale esplicita per la promozione dell'integrazione a livello della UE. In particolare, l'Articolo 79.4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”.

Nonostante il contributo fornito dal Trattato di Lisbona nel chiarire l'ambito d'azione dell'UE in ambito di integrazione, risulta evidente come le competenze dell'Unione siano ancora limitate se paragonate a quelle assegnate in altri settori delle politiche di immigrazione dove essa può procedere all'armonizzazione delle leggi degli Stati membri. Il Trattato di Lisbona ha quindi di fatto ribadito il ruolo degli Stati membri quali attori prioritari in ambito di integrazione e i soli autorizzati ad adottare strumenti giuridicamente vincolanti.

In ragione delle sue limitate competenze, l'azione dell'Unione in ambito di integrazione si è sviluppata nella forma di un *framework* di cooperazione basato sulla *soft law*, che consta di numerosi strumenti volti a favorire il coordinamento e lo scambio di informazioni fra gli Stati membri, gli altri attori istituzionali dell'Unione (Commissione, Parlamento europeo) e gli altri soggetti coinvolti nelle politiche di integrazione, quali ONG, organizzazioni di migranti ecc. Uno dei principali portati di questo “scambio di idee” a livello europeo è stato l'accordo sui Principi comuni di Base sull'integrazione (PCB), che furono approvati dal Consiglio Affari Interni nel novembre del 2004. I PCB costituiscono la cornice di riferimento, costantemente richiamata, per inquadrare le azioni e le politiche dell'Unione Europea e degli Stati Membri in materia di integrazione dei migranti. Essi includono una dimensione normativa, in cui si stabilisce che l'integrazione è un “processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco” fra immigrati e società ricevente, e illustrano gli ambiti e gli interventi su cui le politiche degli Stati si dovrebbero maggiormente concentrare per raggiungere l'obiettivo dell'Integrazione. Dalla loro introduzione nel 2004, i PCB sono stati al centro del dibattito sull'integrazione a livello europeo e hanno dato un importante contributo nell'orientare strategicamente e nel fornire coerenza alle iniziative sviluppate dagli Stati membri.

Nel corso dell'ultimo decennio, inoltre, una riflessione è stata sviluppata al fine di rendere operativi i concetti e le enunciazioni contenuti nei PCB, al fine cioè di tradurli

in iniziative politiche concrete. La Commissione europea, in particolare, con la sua *Agenda comune sull'integrazione del 2005*, ha sottolineato la rilevanza di "operazionalizzare" i PCB e ha proposto una serie di iniziative che sono poi state tradotte in pratica: fra queste, vi sono la creazione di uno *European Integration Forum* che costituisce un canale di dialogo fra istituzioni europee e ONG (e a cui si farà ulteriore riferimento più avanti), gli *Integration Handbooks*, e il network dei *National Contact Points on Integration*. Allo stesso modo, l'*Agenda comune sull'integrazione del 2011*, ha proposto numerose iniziative al fine di favorire l'integrazione socio-economica dei migranti, ha richiamato la necessità di un maggiore coinvolgimento delle realtà locali nel processo di integrazione e l'importanza di rafforzare le relazioni con i Paesi di origine. Il Fondo europeo rifugiati (2007-2013), pur nella diversità degli approcci nazionali nell'utilizzo delle risorse finanziarie messe a disposizione, ha inoltre costituito una fondamentale linea di finanziamento messa a disposizione degli Stati membri per attuare iniziative di integrazione ispirate ai PCB.

In questo processo di sviluppo di un quadro comune europeo, le Conferenze Ministeriali sull'integrazione hanno rappresentato un canale di dialogo per individuare priorità condivise e definire l'agenda in ambito di integrazione degli Stati membri. A questo riguardo, se la prima conferenza di Groningen ha avuto il merito di elaborare i PCB, le successive Conferenze di Potsdam (2007), Vichy (2008) e Saragozza (2010) hanno affrontato ulteriori aspetti cruciali del processo di integrazione, quali il dialogo interculturale, l'integrazione dei migranti nel mondo del lavoro, il ruolo degli attori locali nel processo di integrazione e la centralità di elaborare un *framework* efficiente per la valutazione delle politiche di integrazione basato sull'esame di indicatori comuni. Nonostante i progressi compiuti, appare ovvio che successivi sforzi siano oggi richiesti al fine di aumentare la coerenza e l'impatto delle politiche europee di integrazione. In particolare, qui di seguito sono presi in considerazione due aspetti che sono stati al centro del dibattito della Conferenza ministeriale sull'integrazione organizzata dalla Presidenza italiana e che appaiono particolarmente rilevanti: l'importanza di adottare un approccio olistico alle politiche di integrazione e quello di elaborare orientamenti strategici condivisi sulla base dei quali sviluppare le future politiche di integrazione degli Stati membri.

2. Un approccio olistico alle politiche di integrazione

La necessità di adottare un approccio olistico per affrontare le sfide poste dall'integrazione è stata più volte ribadita a livello europeo. Le Conclusioni del Consiglio Affari Interni sull'integrazione del giugno 2014 hanno sottolineato con forza questo punto, riconoscendo "l'importanza di un approccio olistico all'integrazione e dell'inclusione (*mainstreaming*) delle politiche e pratiche connesse all'integrazione in tutti i settori politici e a tutti i livelli di governo". La rilevanza di quanto sancito dal Consiglio appare evidente: isolare le politiche di integrazione dal più ampio *framework* delle politiche migratorie appare infatti controproducente in ragione delle mutue interconnessioni e delle molteplici sinergie che possono essere stabilite fra tali due ambiti.

Nonostante le enunciazioni di principio sopra richiamate, la separazione artificiale fra politiche di immigrazione e integrazione continua a rappresentare un nodo irrisolto in numerosi ambiti. Un caso particolarmente rilevante a questo riguardo è quello delle politiche di detenzione dei migranti. Occorre qui ricordare come le norme che regolano la detenzione dei migranti sia regolato da due strumenti legislativi adottati dalla UE: la cosiddetta "Direttiva ritorno", che stabilisce le condizioni e modalità di detenzione degli immigrati irregolari, e la "Direttiva sulle condizioni di accoglienza" che riguarda i richiedenti asilo. In linea di principio, le direttive sopra menzionate impongono agli Stati membri forti limitazioni nell'uso di strumenti detentivi, stabilendo che essi dovrebbero essere utilizzati solo in ultima istanza (in assenza cioè di misure meno coercitive) e per il più breve periodo possibile. Nonostante ciò, numerosi contributi da parte di accademici e di organizzazioni non governative hanno sottolineato come l'uso della detenzione sia ancora ampiamente diffuso e per così dire "istituzionalizzato" nei sistemi di gestione dell'immigrazione di numerosi Stati membri, il che ovviamente pone in luce la necessità di accertare ed evidentemente colmare il presunto *gap* nell'attuazione delle norme europee sopra citate.

Oltre alla questione di natura legale concernente l'attuazione della legislazione europea in ambito di asilo da parte degli Stati membri, la cui rilevanza è stata fra l'altro ribadita dalle Linee Guida Strategiche approvate nel giugno 2014, l'altro punto

centrale su cui riflettere riguarda l'impatto di tali misure sul processo di integrazione dei migranti, i quali in molti casi e per molteplici ragioni si trovano in seguito a risiedere nella medesimo paese ospitante dove hanno vissuto l'esperienza della detenzione.

La questione precedentemente illustrata è stata affrontata da un recente studio¹ condotto nell'ambito del progetto di ricerca King, coordinato dalla Fondazione ISMU, il quale, attraverso un'analisi comprensiva degli studi in materia, ha posto l'accento sugli elevati costi di natura economica e sociale che le politiche di detenzione sono in grado di determinare per la società ospitante. In particolare, oltre ai costi necessari per mantenere strutture detentive appropriate e per assicurarne il funzionamento secondo gli standard fissati dalla legislazione europea, sono i costi collegati all'impatto delle misure detentive sulla salute psico-fisica dei migranti che possono rivelarsi alquanto onerosi per la società ospitante. E ciò in ragione del fatto che deteriorate condizioni di salute impongono ai soggetti coinvolti un maggior utilizzo dei servizi del sistema sanitario, rendono loro difficile raggiungere l'integrazione nel mercato del lavoro (e quindi di fornire un contributo all'economia della società ospitante in linea con le loro capacità) e rischiano inoltre di vanificare gli effetti delle misure successivamente messe in atto per favorirne l'integrazione. Sulla base dei punti precedentemente illustrati è possibile concludere che gli effetti delle pratiche di detenzione andrebbero considerati nel lungo periodo, prestando attenzione all'impatto che tali misure hanno sulle processo di integrazione dei migranti in fase di elaborazione di tali politiche.

La necessità di adottare un approccio olistico è ancor più evidente per quanto riguarda l'ambito delle politiche di asilo. A questo riguardo, come già sottolineato, l'accresciuto afflusso sul territorio dell'Unione di migranti provenienti da Paesi devastati dalla guerra civile o da regimi oppressivi impone innanzitutto di intensificare gli sforzi al fine di costruire un sistema di asilo efficiente e in grado di garantire una protezione effettiva a coloro che ne fanno domanda in Europa. Oltre a ciò, un'ulteriore necessità per l'Unione è tuttavia quella di garantire l'effettiva

¹ Anne Bathily, 'Immigration detention and its impact on integration - A European approach'. KING Project - EU Policy Unit Desk Research Paper n. 2/July 2014.

integrazione dei beneficiari di protezione internazionale ospitati sul suo territorio. A questo riguardo, due strade andrebbero percorse, che sono state già in parte tracciate da recenti iniziative intraprese dall'Unione.

La prima strada è quella di adottare misure di integrazione che tengano in considerazione gli specifici bisogni ed esigenze dei beneficiari di protezione internazionale. Il Regolamento del nuovo Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione recentemente approvato, che coprirà il periodo 2014-2020, mostra di aver recepito l'esigenza di una maggiore sinergia fra politiche di integrazione e asilo, in particolare laddove si afferma che "le misure di integrazione dovrebbero estendersi anche ai beneficiari di protezione internazionale, in modo da garantire un approccio globale all'integrazione che tenga conto delle specificità di questi gruppi di riferimento".

La seconda strada riguarda la priorità, oggigiorno unanimemente riconosciuta a livello europeo, di procedere a una piena e completa attuazione dei principali strumenti legislativi che compongono il Sistema Comune di asilo europeo e dei quali proprio nel 2013 è stata completata la riforma. Le norme contenute negli strumenti in questione possono infatti determinare un impatto significativo sulle prospettive di integrazione dei rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria. La durata delle procedure di asilo, le condizioni dell'accoglienza (inclusa le misure detentive sopra menzionate) e i diritti che sono riconosciuti ai beneficiari di protezione internazionale sono tutti elementi contenuti in tali strumenti in grado di influenzare in modo rilevante le prospettive di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale a livello individuale e locale.

3. Il progetto KING – Tre strategie per le politiche di integrazione

L'adozione di un approccio olistico è anche alla base dell'impianto teorico e metodologico del **progetto di ricerca KING** (Knowledge for INtegration Governance)², precedentemente richiamato, il quale ha avuto come obiettivo quello di elaborare uno studio approfondito e aggiornato sulle principali **dimensioni del**

² Si veda il sito internet del progetto al seguente link: <http://king.ismu.org>

processo di integrazione toccate dai Principi Comuni di Base – precisamente la dimensione legale-politica, socio-economica, e culturale-religiosa – tenendo inoltre conto delle reciproche influenze che intercorrono fra queste dimensioni. Tale riflessione si è imposta in fase di elaborazione del progetto quale condizione preliminare al fine di formulare politiche di integrazione coerenti, in grado di coordinare gli interventi nei molteplici ambiti interessati dal processo di integrazione, quali accesso al mercato del lavoro, all'istruzione, al sistema sanitario, fino alla tutela e valorizzazione della partecipazione politica e della diversità culturale e religiosa.

Muovendo da tale premessa, gli esperti che hanno preso parte al progetto KING hanno elaborato una serie di **raccomandazioni operative** rivolte ai decisori politici per garantire una migliore implementazione di ciascun Principio Comune di Base. Al termine della fase di elaborazione teorica ed empirica, l'*équipe* di King ha anche indicato **tre strategie** principali attorno alle quali dovrebbero essere costruite le future politiche di integrazione dei paesi europei.³ Tali strategie, che verranno brevemente riassunte nella parte successiva, sono: i) l'adozione del concetto di non-discriminazione quale principio cardine nello sviluppo del quadro normativo e dell'azione politica degli Stati in materia di immigrazione; ii) il *mainstreaming* delle politiche di integrazione a tutti i livelli di governo e in tutte le aree di intervento ad esse pertinenti; iii) la creazione di un sistema di monitoraggio efficiente ed esteso del processo di integrazione e delle politiche ad esso connesse.

Prendendo in considerazione più nel dettaglio la strategia della **non-discriminazione**, essa consiste nel contrasto alle pratiche discriminatorie nella molteplicità di forme che esse possono assumere, siano esse di natura esplicita o implicita e che si manifestino a livello collettivo o individuale. Il PCB n° 2, il quale afferma che l'integrazione implica il rispetto per i valori di base della UE, fa riferimento seppur in modo indiretto al principio di non-discriminazione, in quanto esso è sancito dalla Carta dei Diritti Fondamentali della UE (Art. 21). A questo riguardo, occorre ribadire l'importanza di contrastare tutte le modalità in cui le pratiche discriminatorie si manifestano, sia che esse derivino da una restrizione

³ D. Carrillo, M. D'Odorico, G. Gilardoni, 'KING. Knowledge for Integration Governance. Executive Summary', Novembre 2014.

formale nell'accesso ai diritti degli stranieri, e che siano per così dire iscritte nel sistema legislativo e istituzionale di una determinata società, sia che esse scaturiscano da più complesse dinamiche socio-economiche, ad esempio situazioni di marginalità sociale che ancora oggi limitano l'accesso di una quota significativa della popolazione straniera al sistema scolastico o al mondo del lavoro. In entrambi i casi, un'accresciuta collaborazione fra gli Stati membri a livello europeo può rivelarsi preziosa; innanzitutto, per garantire che le legislazioni degli stati rispettino pienamente il principio di non-discriminazione sancito nella Carta dei Diritti Fondamentali della UE; in secondo luogo, per assicurare uno scambio di esperienze e buone pratiche sviluppate nei contesti nazionali e volte a garantire l'accesso non solo formale ma anche sostanziale ai diritti da parte degli immigrati.

L'esigenza di porre al centro dell'azione politica il concetto di non-discriminazione è direttamente collegata al concetto di **mainstreaming**, la seconda strategia di integrazione proposta dal progetto KING. Assumere il *mainstreaming* come strategia richiede che, come stabilito dal PCB n° 10, le politiche di integrazione siano incluse in tutti i pertinenti portafogli politici, livelli di governo e servizi pubblici. Il *mainstreaming* consta quindi di una dimensione orizzontale, che impone una sinergia fra quegli attori politici che detengono competenze connesse alle politiche di integrazione (ad esempio salute, lavoro, abitazione, sviluppo economico), e di una dimensione verticale, che implica una maggiore cooperazione fra livelli di governo, in particolare i livelli locale, nazionale e sovranazionale. A questo riguardo, il *framework* di cooperazione sviluppato in seno all'Unione europea può giocare un ruolo fondamentale in entrambe le due sopra citate dimensioni. Riguardo alla dimensione verticale, esso può, pur in assenza di una competenza formale dell'Unione europea in ambito di integrazione, agire da stimolo sui livelli nazionale e locale attraverso la proposta di linee di azione e strategie condivise, anche attraverso il supporto delle linee di finanziamento messe a disposizione dalla UE per lo sviluppo di iniziative in ambito di integrazione. In secondo luogo, a livello orizzontale, le varie istituzioni europee possono agire di concerto per sviluppare politiche in ambiti quali l'asilo o l'accesso al mercato del lavoro da parte dei cittadini di paesi terzi, che, come già in precedenza sottolineato, possono determinare un impatto sostanziale sulle politiche di integrazione. Più precisamente, le novità organizzative in seno alla nuova Commissione europea recentemente insediatasi – per esempio la *partnership*

strategica fra la Direzione Generale Migrazione e Affari Interni e la Direzione Generale per l'Occupazione, gli Affari sociali, le Competenze e la Mobilità – sono il segno di una maggiore consapevolezza a livello istituzionale sulla necessità di affrontare in modo sinergico le sfide poste dai fenomeni migratori, che, se opportunamente approntate, potranno avere indubbe ricadute positive anche sull'integrazione degli immigrati.

Infine, l'ultima strategia proposta dal Progetto KING riguarda la creazione di un **sistema di monitoraggio** efficiente dei processi e delle politiche di integrazione, il quale dovrebbe divenire un supporto imprescindibile ai decisori politici impegnati in questo ambito a tutti i livelli di governo. A questo riguardo, le precedenti Conferenze Ministeriali, in particolare quella tenutasi nel 2010 a Saragozza, hanno fornito un importante contributo all'elaborazione di indicatori comuni in ambito di integrazione. È quindi necessario continuare su questa strada, aumentando la qualità e l'omogeneità dei dati a disposizione delle autorità competenti. Gli strumenti messi a disposizione dal quadro di cooperazione europeo, quali i **National Contact Points on Integration** e i **Moduli Europei sull'Integrazione** possono accrescere lo scambio di informazioni e buone pratiche fra gli Stati Membri in ambito di valutazione e monitoraggio delle politiche, e andrebbero quindi ulteriormente approfonditi e sviluppati. Nel 2015 prende inoltre avvio l'attività del **Forum europeo sulle Migrazioni (European Migration Forum)**, il quale costituisce un indubbio passo in avanti nell'accrescere la cooperazione fra gli *stakeholders* nazionali che si occupano di questioni migratorie. Prendendo avvio dall'esperienza del precedente Forum europeo sull'integrazione, il nuovo Forum ha l'obiettivo di incrementare il coordinamento e la cooperazione fra le organizzazioni della società civile operanti negli Stati membri in ulteriori ambiti (quali immigrazione e asilo), sensibilizzando le istituzioni europee riguardo alle sfide che le organizzazioni della società civile incontrano nello svolgimento delle loro attività e contribuendo a orientare il processo decisionale della UE.

Conclusioni

Quanto fin qui esposto ha consentito di mettere in evidenza la specificità delle competenze assegnate all'Unione in ambito di politiche di integrazione. Nello specifico, è stato evidenziato come gli Stati membri abbiano custodito gelosamente le loro prerogative in questa area politica, che tocca alcuni aspetti centrali della loro identità nazionale e dei rispettivi modelli di welfare, circostanza che ha precluso qualsiasi forma di armonizzazione delle legislazioni nazionali a livello europeo. Di conseguenza, la cooperazione della UE in tale ambito ha seguito un sentiero peculiare che si è concretizzato in un sistema di *soft law* composto da una pluralità di strumenti e canali di dialogo volti a favorire lo scambio di informazioni, buone pratiche e l'adozione di orientamenti strategici condivisi a livello europeo. Inoltre, è stato sottolineato come un uso ottimale degli strumenti messi a disposizione dal quadro europeo e un'accresciuta collaborazione fra le autorità governative e le organizzazioni della società civile dovrebbe essere attuato al fine di ottenere un avanzamento sostanziale nella portata e nella qualità delle iniziative elaborate per far fronte alle sfide poste dal fenomeno dell'integrazione. In particolare, prendendo spunto dagli esiti del progetto King precedentemente accennato, è stata richiamata l'esigenza di inquadrare le politiche di integrazione attraverso un approccio strategico: ferme restando le prerogative degli Stati membri in materia e la legittimità dei differenti approcci da essi messe in atto, occorre adottare politiche che siano guidate da comuni orientamenti e da indicazioni operative che sappiano indirizzare gli sforzi messi in atto dagli Stati membri in modo coerente. Al tempo stesso, è stato rilevato come l'Unione europea si trovi a legiferare in aree che hanno un impatto rilevante sulle politiche d'integrazione, quali le condizioni di accesso e i diritti di specifiche categorie di cittadini di paesi terzi e le misure di accoglienza dei richiedenti asilo. L'azione in questi ambiti dovrebbe essere sempre sviluppata tenendo in considerazione gli effetti, anche di lungo periodo, che tali misure possono determinare sulle processo di integrazione dei soggetti coinvolti.

Gli sforzi portati avanti dall'Unione e dagli Stati membri in ambito di integrazione, i quali dovrebbero essere il più possibile fondati su ***un rigoroso monitoraggio e valutazione degli interventi effettuati***, rappresentano la migliore risposta a visioni riduttive e fuorvianti del fenomeno migratorio, che tendono a occultare le reali

dinamiche alla base dei flussi o ad associarli nel loro complesso ad aspetti negativi per le società riceventi, quali criminalità, terrorismo, e aumenti della spesa pubblica. Al contrario, i ***trend demografici*** relativi ai prossimi decenni portano a ritenere che i flussi migratori in entrata nei Paesi dell'Unione Europea contribuiranno a contrastare il progressivo invecchiamento della popolazione e ad aumentare la quota di popolazione attiva, sebbene sia d'altra parte errato delegare ad essi soli la soluzione del deficit demografico dell'Unione. Oltre a ciò, numerose evidenze empiriche riguardanti la situazione del mercato del lavoro negli Stati membri indicano che, se vorrà continuare a essere competitiva a livello internazionale, l'economia europea dovrà essere in grado di attrarre lavoratori stranieri a tutti i livelli di competenze, oltre che di valorizzare a pieno il capitale umano rappresentato dalla popolazione straniera che già risiede in Europa. Questi fondamentali obiettivi potranno tuttavia essere realizzati solo se si sarà in grado di costruire società aperte e inclusive in grado di cogliere a pieno il contributo che la diversità può fornire al benessere e allo sviluppo non solo economico dell'Unione Europea.