



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.7.2004  
COM(2004) 508 definitivo

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

**Prima relazione annuale su migrazione e integrazione**

## INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	3
2.	TENDENZE MIGRATORIE NELL'EUROPA DEI 25.....	3
3.	SITUAZIONE DEGLI IMMIGRATI SUL MERCATO DEL LAVORO E VANTAGGI ECONOMICI DELL'IMMIGRAZIONE .....	3
4.	SVILUPPI DELLE POLITICHE DI AMMISSIONE .....	4
5.	TENDENZE DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE NAZIONALI.....	5
6.	PROGRESSI NELLO SVILUPPO DELLA POLITICA COMUNE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE .....	7
7.	CONCLUSIONI.....	9

### Allegato

Allegato alla prima relazione annuale su migrazione e integrazione

## **1. INTRODUZIONE**

Nella comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione<sup>1</sup>, la Commissione europea annunciava l'intento di presentare *“relazioni annuali sui progressi raggiunti nell'opera di sviluppo della politica comune in materia di immigrazione”*. A giugno 2003, il Consiglio europeo di Salonicco invitava la Commissione *“a presentare una relazione annuale sulla migrazione e l'integrazione in Europa, al fine di rilevare dati sulla migrazione nell'Unione europea e tracciare politiche e prassi in materia di immigrazione e integrazione. Tale relazione, che dovrebbe contenere un'analisi precisa e oggettiva delle tematiche suddette, contribuirà a sviluppare e promuovere iniziative politiche volte ad una gestione più efficiente della migrazione in Europa”*. La presente comunicazione inaugura dette relazioni annuali.

La prima relazione annuale offre una panoramica delle tendenze migratorie in Europa, esamina e discute i cambiamenti del fenomeno migratorio e descrive le misure relative all'ammissione e all'integrazione degli immigrati tanto a livello nazionale quanto europeo. Essa rappresenta un nuovo strumento di verifica degli sviluppi della politica comune in materia di immigrazione.

## **2. TENDENZE MIGRATORIE NELL'EUROPA DEI 25**

La migrazione internazionale è un fattore determinante della crescita demografica. Tra il 1999 e il 2001, l'immigrazione ufficialmente registrata ha subito un aumento annuo nella maggior parte dei 15 Stati membri dell'UE, rimanendo stabile o diminuendo in buona parte di quelli di recente ammissione. In assenza di una migrazione netta positiva, alcuni paesi avrebbero registrato un calo demografico.

Nel periodo compreso tra il 1990 e il 2002, alcuni nuovi Stati membri sono stati teatro di un'inversione decisiva delle tendenze migratorie: il passaggio da paesi di emigrazione a paesi di immigrazione ha occasionato cospicui deflussi e afflussi di migranti economici. Sebbene relativamente limitata, la migrazione netta registra una progressione positiva nella maggior parte di questi paesi.

Per una descrizione più circostanziata delle tendenze migratorie si rimanda alla sezione 1 dell'allegato.

## **3. SITUAZIONE DEGLI IMMIGRATI SUL MERCATO DEL LAVORO E VANTAGGI ECONOMICI DELL'IMMIGRAZIONE**

### **Situazione degli immigrati sul mercato del lavoro**

Nel 2002, il 3,6% dell'occupazione totale nell'Europa dei 15 era rappresentato da cittadini di paesi terzi, i quali, tra il 1997 e il 2002, hanno contribuito al 22% della crescita occupazionale. Quanto ai cittadini dell'Unione, nello stesso periodo si è assistito al più forte aumento occupazionale di immigrati mediamente o altamente qualificati. Tenuto conto degli elevatissimi livelli di occupazione già raggiunti dai cittadini dell'UE, la forza lavoro in provenienza dai paesi terzi si prospetta sempre più come una grande riserva cui attingere per

---

<sup>1</sup> COM(2003) 336 def.

far fronte tanto alla domanda costante di mano d'opera scarsamente qualificata quanto a quella crescente di mano d'opera qualificata.

Tra i cittadini dei paesi terzi si colgono tuttavia segni di sottoutilizzo del potenziale occupazionale<sup>2</sup>. Il livello di occupazione di questi ultimi, compresi quelli altamente qualificati, è notevolmente inferiore a quello dei cittadini dell'Unione, con un divario maggiore nel caso delle donne. Negli ultimi dieci anni, il tasso di disoccupazione dei cittadini dei paesi terzi è risultato doppio rispetto a quello dei cittadini dell'UE nella maggior parte degli Stati membri.

I dati a disposizione sui nuovi Stati membri rendono conto della situazione antecedente l'adesione e confermano che, come nel caso dei vecchi paesi dell'UE, i lavoratori migranti (provenienti nella fattispecie in buona parte dai paesi confinanti, Balcani ed ex URSS compresi) contribuiscono a compensare le carenze in termini occupazionali o di qualifiche. Un quadro più dettagliato della situazione dei migranti sul mercato del lavoro è fornito nella sezione 2 dell'allegato.

### **Aspetti economici e tributari dell'immigrazione<sup>3</sup>**

I teorici dell'economia sono relativamente ottimisti sulle ripercussioni dell'immigrazione, dalla quale lo stato sociale trarrebbe vantaggio nel suo insieme. Vantaggio che, sebbene in larga misura a beneficio degli immigrati stessi, consentirebbe alla popolazione nativa di ritagliarsi un "plusvalore migratorio", stando alla maggior parte degli studi. Gli effetti tributari dell'immigrazione sono stati ampiamente discussi. Percepiti spesso come un peso per lo stato assistenziale, gli immigrati occasionerebbero costi aggiuntivi senza contribuire al sistema fiscale. La maggior dipendenza dal sistema assistenziale si spiega in parte con l'elevata percentuale di richiedenti asilo ai quali o non è consentito lavorare o lo è in condizioni vincolanti.

Non risulta purtroppo per niente agevole stimare in modo attendibile l'apporto tributario netto degli immigrati. Sotto il profilo dell'età della popolazione, l'erario pubblico potrebbe avvantaggiarsene essendo gli immigrati in media soggetti relativamente giovani, in età lavorativa, il cui apporto tributario potrebbe essere superiore ai trasferimenti pubblici e ai servizi per individuo rispetto alla media. Tuttavia, dato il tasso occupazionale relativamente basso, l'effetto tributario benefico dovuto alla fascia d'età potrebbe essere in parte o totalmente vanificato. Negli Stati membri che presentano un tasso occupazionale di migranti superiore a quello della popolazione residente è probabile che l'immigrazione abbia effetti tributari netti positivi, il che fa desumere che una migliore integrazione della popolazione immigrata vada a vantaggio del sistema tributario. Nell'insieme, è opportuno affermare che l'effetto tributario netto è decisamente ridotto.

## **4. SVILUPPI DELLE POLITICHE DI AMMISSIONE**

Lo *Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale*<sup>4</sup>, recentemente pubblicato dalla Commissione, mostra come in tutti gli Stati membri esistano canali per l'ammissione dei

---

<sup>2</sup> Per ulteriori informazioni, si veda "Employment in Europe 2003" (disponibile anche in francese e tedesco) e la sezione 2 dell'allegato.

<sup>3</sup> La presente sezione su basa sulla nota "Economic aspects of immigration" ECFIN/361/03, comitato di politica economica.

<sup>4</sup> COM(2004) 412.

lavoratori migranti, segnatamente per i cittadini di paesi terzi che vantino qualifiche specifiche o che lavorino in determinati settori. La domanda non si limita tuttavia alla mano d'opera altamente qualificata: alcuni paesi, in particolare quelli del sud Europa o quelli trasformati di recente in paesi di immigrazione, necessitano infatti mano d'opera scarsamente qualificata. L'ammissione dei lavoratori viene spesso regolata da accordi bilaterali con i paesi confinanti o con una rosa di paesi terzi, in vista non solo delle esigenze del mercato del lavoro ma anche delle relazioni con i paesi terzi, dei legami storici e degli scambi culturali, nonché nell'intento di combattere la migrazione clandestina. Le ammissioni riguardano ancora in buona parte richieste di ricongiungimento familiare o casi cui è stata riconosciuta una qualche forma di protezione umanitaria.

Di recente sono tornate in auge proposte volte a riorientare le politiche migratorie verso un più selettivo approccio mirato all'occupazione. Di certo un sistema di ammissione flessibile, capace di attrarre mano d'opera estera mirata, può contribuire notevolmente a sbloccare il mercato del lavoro. Mettendo meglio a fuoco competenze e profili professionali necessari nel futuro, nonché potenziali carenze di mano d'opera, gli Stati membri e la Comunità faciliterebbero il passaggio a politiche migratorie più selettive<sup>5</sup>. Tuttavia è con ogni probabilità illusorio sperare in previsioni accurate, il che spiega la portata limitata di politiche migratorie in grado di individuare carenze professionali. In un contesto di ristrutturazione economica e di globalizzazione accelerate, i migranti con maggior probabilità di favorire l'incontro di domanda e offerta sono quelli con ampie qualifiche, esperienza e capacità personali tali da garantirne l'adattamento ad un ambito lavorativo più complesso e mutevole. Lo scopo delle politiche migratorie dovrebbe pertanto consistere in un'ammissione costante di lavoratori stranieri nel medio periodo, evitando discontinuità.

## 5. TENDENZE DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE NAZIONALI

Ai fini dello sviluppo di politiche di integrazione complessive, quali quelle auspiccate dalla Commissione<sup>6</sup>, occorre che tutti i pertinenti ambiti di intervento e le misure volte a combattere la discriminazione abbiano efficacemente metabolizzato le questioni migratorie, e che vengano contemporaneamente individuati provvedimenti e strumenti per rispondere ai bisogni degli immigrati.

Le informazioni del presente capitolo si basano sulle relazioni presentate dalle cellule nazionali di contatto in materia di integrazione<sup>7</sup>, nonché sui piani di azione nazionali per l'occupazione<sup>8</sup> e sui piani di azione nazionale per l'integrazione sociale<sup>9</sup>. La sezione 3 dell'allegato passa in rassegna le politiche di integrazione nazionali.

Il mancato **accesso all'occupazione** è individuato quale principale ostacolo all'integrazione; la sua risoluzione è diventata pertanto la priorità preminente delle politiche di integrazione nazionali. Altri ostacoli importanti, a risoluzione dei quali vengono adottati provvedimenti in

---

<sup>5</sup> Si veda anche la relazione della task force per l'occupazione "Jobs, jobs, jobs – Creating more employment in Europe", novembre 2003, disponibile anche in francese e tedesco.

<sup>6</sup> COM(2003) 336 def.

<sup>7</sup> MIGRAPOL-integration 21.

<sup>8</sup> Relazione congiunta sull'occupazione

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm)

<sup>9</sup> Relazione congiunta sull'integrazione

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/jun/napsincl2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html)

un numero sempre maggiore di Stati membri, consistono nelle carenze linguistiche e nelle difficoltà relative al riconoscimento di qualifiche e competenze professionali. Un particolare impegno viene devoluto al miglioramento dei servizi di orientamento e consulenza professionali per i migranti. Viene inoltre sempre più riconosciuta la capacità degli immigrati a diventare imprenditori. Per quanto sempre maggiori, il coinvolgimento e l'impegno delle parti sociali rimane comunque esiguo; si procede raramente alla valutazione dell'efficacia delle politiche e, per finire, la nazionalità rimane un fattore che discrimina l'accesso dei cittadini non comunitari a numerosi posti.

**Il miglioramento delle competenze linguistiche e del grado di istruzione** viene identificato quale sfida maggiore. Gli Stati membri sembrano concentrarsi maggiormente sulle competenze linguistiche e un numero sempre maggiore di paesi ha istituito corsi di lingua per immigrati nuovi arrivati e profughi.

Gli Stati membri pongono sempre più l'accento **sull'educazione civica e sull'orientamento dei nuovi immigrati**, con attività informative sui diritti e doveri fondamentali, compresi l'uguaglianza uomo-donna e le norme e i valori sociali di base del paese ospite.

**La partecipazione al processo politico-decisionale** è un'importante tappa formale nel riconoscimento di pari diritti e doveri tra stranieri e cittadini comunitari; la maggior parte dei 25 Stati membri garantisce ormai agli immigrati un grado di esercizio del diritto al voto a livello locale.

Per quanto gli Stati membri rilevino la particolare esposizione al **rischio di povertà e esclusione sociale** della popolazione immigrata, molti paesi non procedono ancora ad un'analisi approfondita dei fattori che la determinano.

La fornitura di **alloggi** economici e la risoluzione dei problemi legati alla segregazione e al degrado delle aree urbane in cui la popolazione immigrata è sovrarappresentata sono ancora questioni sul tavolo di vari paesi.

Il recente clima politico, caratterizzato dalla stereotipizzazione a volte negativa degli immigrati da parte dei media e dall'ascesa in alcuni Stati membri di partiti politici di estrema destra, ha reso la **lotta alla discriminazione e al razzismo** perfino più complessa. Non sempre esiste un collegamento tra le politiche volte a combattere discriminazione e razzismo e le strategie di integrazione adottate dagli Stati membri, per quanto la necessità di agire venga riconosciuta a chiare lettere.

Nell'insieme, è difficile stabilire se sono stati compiuti progressi nello sviluppo delle politiche complessive di integrazione a livello nazionale. Tuttavia, in alcuni Stati membri vengono sviluppati **specifici corsi di integrazione** o programmi mirati ad immigrati e profughi, mentre cresce la coscienza che occorre integrare le questioni migratorie in tutte le politiche e che bisogna mobilitare gli interessati attraverso una maggiore cooperazione tra autorità nazionali, regionali e locali, nonché con la società civile. Nella maggior parte degli Stati membri, le **questioni di genere** sembrano non essere prese sistematicamente in considerazione nell'affrontare i temi dell'integrazione, sia in termini politici che di dati.

## **6.        PROGRESSI NELLO SVILUPPO DELLA POLITICA COMUNE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

### **6.1.     Consolidamento della normativa UE**

Dal 1999, la Commissione ha emanato numerose direttive volte a porre gli Stati membri su un piano d'uguaglianza e a garantire l'evoluzione verso una politica comune in materia di immigrazione. Sono già state adottate la direttiva sul diritto al ricongiungimento familiare<sup>10</sup>, la direttiva sui soggiornanti di lungo periodo<sup>11</sup> e la direttiva sul titolo di soggiorno per le vittime dell'immigrazione illegale e della tratta di esseri umani<sup>12</sup>. Il 30 marzo 2004, è stato raggiunto un accordo politico relativo alla direttiva sull'ammissione degli studenti. Altre proposte in cantiere sono la direttiva e le due proposte di raccomandazione del Consiglio sull'ammissione dei cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica<sup>13</sup>. A giugno 2003, l'entrata in vigore di un nuovo regolamento<sup>14</sup> ha inoltre sancito dei progressi in materia di sicurezza sociale per la circolazione all'interno dell'Unione.

Il Consiglio non ha raggiunto un accordo sulla direttiva relativa all'ammissione dei cittadini di paesi terzi a fini lavorativi, proposta nel 2002. Tenuto conto della situazione di stallo, nel secondo semestre del 2004 la Commissione intende lanciare un processo complessivo di consultazione sulla migrazione economica.

Quanto alle direttive adottate nel 2000 per combattere la discriminazione, si registrano ritardi nella loro trasposizione in molti Stati membri. La Commissione segue da vicino lo stato di avanzamento e intende agire di conseguenza.

### **6.2.     Coordinamento delle politiche dell'Unione e scambio di esperienze**

#### *6.2.1.   Cellule nazionali di contatto in materia di integrazione*

A giugno 2003, il Consiglio europeo di Salonicco ha sottolineato l'importanza di sviluppare la cooperazione e lo scambio di informazioni nell'ambito delle cellule nazionali di contatto in materia di integrazione, nell'intento specifico di rafforzare il coordinamento delle politiche coinvolte, tanto su scala nazionale che europea.

Nell'intento di strutturare lo scambio di informazioni, le cellule di contatto nazionali hanno deciso di mettere a punto un manuale sull'integrazione rivolto ad operatori e politici. Il manuale, attualmente in fase di preparazione, è basato su una serie di seminari tecnici organizzati dagli Stati membri quali luoghi di scambio di migliori pratiche e informazioni tra rappresentanti del mondo universitario e della società civile. La pubblicazione intende fornire alcuni principi generali e raccomandazioni in materia di politiche di integrazione, illustrati da qualche esempio calzante. La prima edizione è prevista per l'autunno 2004.

---

<sup>10</sup>        Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22.9.2003.

<sup>11</sup>        Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25.11.2003.

<sup>12</sup>        Si veda COM(2002) 71 del 30.4.2004.

<sup>13</sup>        COM(2004) 178 del 16.3.2004.

<sup>14</sup>        No 859/2003.

### 6.2.2. *La strategia europea per l'occupazione e la strategia europea per l'integrazione sociale*

Anche nell'ambito della strategia europea per l'occupazione si registrano dei progressi. Gli orientamenti per l'occupazione, la cui modifica è stata adottata a luglio 2003, esortano a interventi volti ad una migliore integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro, auspicano che assurga a obiettivo la riduzione del divario occupazionale tra cittadini comunitari e non, riconoscono il ruolo dell'immigrazione nel far fronte alle carenze di mano d'opera presenti e future e sottolineano la necessità di interventi tesi alla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare. È stato istituito un portale europeo della mobilità professionale<sup>15</sup> con il compito di fornire informazioni sull'offerta lavorativa e sulle condizioni di vita e di lavoro nell'Unione. La Commissione si propone di potenziare l'apprendimento reciproco tra Stati membri, compresi gli aspetti legati all'immigrazione, sviluppando l'attuale sistema delle revisioni *inter pares*.

Nell'ambito della strategia per l'integrazione sociale, la relazione congiunta sull'occupazione del 2003 sottolinea la necessità di un impegno volto alla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale tra gli immigrati e le minoranze etniche, enumerata quale una delle sei priorità chiave. Nel prossimo piano di azione nazionale, gli Stati membri dovranno presentare un resoconto sull'esclusione sociale.

La comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione è stata discussa nel Comitato per l'occupazione e nel Comitato della protezione sociale, che hanno entrambi adottato le opinioni in materia<sup>16</sup>. Le relazioni congiunte sull'occupazione e sull'integrazione sono intese a monitorare i progressi a livello comunitario.

### 6.2.3. *Cooperazione in materia di istruzione a livello comunitario*

Nell'ambito del metodo di lavoro aperto per il coordinamento dell'istruzione e della formazione, il primo responso dei gruppi di lavoro istituiti tra il 2002 e il 2003 per lo scambio di buone pratiche, lo sviluppo di indicatori e parametri e l'organizzazione di visite-studio, ha individuato ostacoli che impediscono ai migranti di accedere alle opportunità di formazione permanente. Sono stati inoltre messi a fuoco alcuni obiettivi più specifici volti a riuscire l'integrazione dei migranti in un'economia e una società basate sul sapere. Il lavoro futuro si pone come priorità di approfondire maggiormente gli ostacoli che incontrano i migranti nel campo dell'istruzione e della formazione, approfondimento di cui si terrà conto nella relazione provvisoria congiunta 2004 di verifica sull'applicazione della strategia di Lisbona.

### 6.2.4. *Migliore informazione sul fenomeno migratorio*

Sulla scia del piano di azione per la raccolta e l'analisi di dati statistici comunitari nel campo dell'immigrazione<sup>17</sup>, la Commissione sta mettendo attualmente a punto una proposta di

---

<sup>15</sup> Si veda <http://europa.eu.int/eures>

<sup>16</sup> Si vedano le opinioni del Comitato per l'occupazione ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/opinions2003\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/opinions2003_en.htm)) e del Comitato della protezione sociale ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection\\_committee/spc\\_opinions\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_opinions_en.htm)).

<sup>17</sup> COM(2003) 179 def.



direttiva per l'armonizzazione della raccolta dei dati e delle statistiche. La prima relazione annuale su migrazione e asilo è stata pubblicata lo scorso aprile<sup>18</sup>.

### **6.3. Supporto finanziario degli strumenti comunitari**

Diversi strumenti finanziari comunitari contribuiscono all'impegno per l'integrazione da parte degli Stati membri. Sono disponibili finanziamenti tramite i Fondi strutturali, segnatamente il Fondo sociale europeo (FSE), l'iniziativa EQUAL e programmi d'azione europei nel campo dell'istruzione, dell'occupazione, della lotta all'esclusione sociale e alla discriminazione. Quanto agli strumenti comunitari concepiti specificatamente a beneficio degli immigrati, il Fondo europeo per i rifugiati è quello chiave; nel 2003 è stato lanciato un nuovo progetto pilota sull'integrazione (INTI) con lo scopo specifico di sostenere le politiche tese all'integrazione degli immigrati. Per una panoramica più dettagliata degli strumenti finanziari comunitari e dei contributi all'integrazione si veda la sezione 5 dell'allegato.

La proposta della Commissione per le prossime prospettive finanziarie relativa al periodo 2007-2013 prevede un sostegno finanziario ad una politica comune in materia di immigrazione onde garantire una gestione efficace dei sostenuti flussi migratori necessari per rispondere ai bisogni del mercato del lavoro; esso rientrerebbe nell'obiettivo di conferire piena valenza alla cittadinanza europea e nell'ambito dei settori libertà, sicurezza e giustizia. A tale proposito, l'Unione deve attuare provvedimenti nella propria sfera d'intervento onde fornire incentivi e sostegno all'azione degli Stati membri al fine di promuovere l'integrazione dei propri residenti cittadini di paesi terzi. Nella terza relazione sulla coesione economica e sociale che propone un "nuovo partenariato per la coesione", la Commissione ha confermato la necessità di accrescere tramite il FSE le possibilità d'inserimento professionale delle persone che incontrano gravi difficoltà nell'accedere al mercato del lavoro, come i migranti. Viene invocata maggiore solidarietà per sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a consentire ai cittadini di paesi terzi con diversi background culturali, religiosi, linguistici ed etnici di stabilirsi e di prendere attivamente parte a tutti gli aspetti delle società europee.

### **6.4. Dialogo con i paesi terzi e a livello internazionale**

Quanto all'intensificazione delle relazioni con i paesi di origine, c'è stato un impegno volto ad integrare le questioni connesse all'immigrazione nella politica estera e di sviluppo dell'Unione<sup>19</sup>. Dette questioni vengono sistematicamente sollevate nei colloqui tra la Comunità e molti paesi di origine o di transito; è stato inoltre sviluppato un programma di cooperazione finanziaria<sup>20</sup>. Il tutto va inquadrato nella più vasta ottica della crescente valenza acquisita dalle questioni migratorie in ambito internazionale, si pensi all'Organizzazione internazionale del lavoro e alla commissione planetaria sulla migrazione delle Nazioni Unite.

## **7. CONCLUSIONI**

La relazione conferma la centralità del ruolo che l'immigrazione continua a svolgere nello sviluppo economico e sociale dell'Unione europea. Sullo sfondo dell'invecchiamento e della contrazione della popolazione in età lavorativa, l'aumento dei flussi migratori si annuncia

---

<sup>18</sup> Si veda *Annual report on migration and asylum*

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm)

<sup>19</sup> Si veda COM(2002) 703.

<sup>20</sup> Si veda anche SEC(2003) 815 del 9.7.2003.

sempre più necessario per rispondere alle esigenze dell'Unione allargata. L'Europa deve prepararsi a questa realtà.

Da questo punto di vista, al fine di sopperire alle carenze di mano d'opera con successo e in maniera più trasparente e coerente, occorre garantire condizioni di parità in termini di **politiche di ammissione per i migranti economici** in tutta l'UE. Pur memore dell'incapacità del Consiglio di raggiungere un accordo sulla direttiva in materia di immigrazione economica, la Commissione si auspica che la pubblicazione a breve di un Libro verde spiani la strada per un nuovo strumento giuridico in materia.

Indissolubili, le politiche di ammissione e di integrazione sono destinate a spalleggiarsi mutualmente. Per quanto riguarda l'integrazione nel mercato del lavoro, si impone, a livello nazionale, un'ulteriore riflessione sulle strutture e sugli strumenti in vigore, in particolare sulla **capacità di individuare le carenze in termini di competenze e di mano d'opera e di garantire una maggiore partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro**. La Commissione si prefigge di sostenere lo scambio di esperienze in materia nel quadro della strategia europea per l'occupazione e a tal fine ha proposto un ambizioso programma di scambio di esperienze nell'ambito del Comitato per l'occupazione, suscettibile di trovare una soluzione alla problematica. Gli incentivi del programma europeo per l'occupazione saranno altresì impiegati per migliorare le conoscenze di base relative all'integrazione nel mercato del lavoro. La presente relazione ha mostrato come la **valutazione delle competenze e delle qualifiche professionali degli immigrati** rimanga un fattore importante per impiegare al meglio il potenziale di questi ultimi. Un importante passo consisterebbe nel rendere più agevole il riconoscimento delle qualifiche degli immigrati facendo valere i medesimi criteri di riconoscimento delle qualifiche straniere applicati ai cittadini nazionali.

Parallelamente, l'**integrazione dei nuovi arrivati** costituisce sempre più una preoccupazione per gli Stati membri, interessati in particolare a garantire la comprensione e il rispetto da parte degli immigrati delle norme e dei valori di base della società di accoglienza e l'acquisizione di competenze linguistiche, visti quali maggiori ostacoli all'integrazione. Se non saranno capaci di integrare debitamente i nuovi arrivati in tutti gli aspetti della società, gli Stati membri si mostreranno inevitabilmente riluttanti ad aprire le porte ad ulteriori migranti economici. La necessità di specifici provvedimenti in materia di integrazione è inoltre una preoccupazione espressa dai paesi terzi durante le discussioni sulle questioni migratorie. Viene così sottolineata la necessità di rafforzare e sviluppare gli strumenti mirati all'integrazione dei cittadini di paesi terzi, in parallelo ai progressi in materia di ammissione. Mediante l'elaborazione di nuove idee, lo scambio di buone pratiche e l'individuazione delle priorità, le azioni preparatorie INTI costituiscono un passo avanti nella promozione di provvedimenti specifici in materia di integrazione dei cittadini dei paesi terzi.

Occorrono sforzi volti a dare impulso all'integrazione degli immigrati esistenti. Sono necessarie politiche globali in materia di integrazione, che ai programmi specifici associno la **metabolizzazione della problematica migratoria**, intesa come considerazione attiva e aperta delle questioni ivi attinenti in tutti gli ambiti di intervento e in fase di adozione di tutti i provvedimenti di rilevanza, su scala comunitaria e nazionale. La garanzia che tutte le politiche dell'Unione aventi effetti sugli immigrati tengano debitamente conto delle esigenze di questi ultimi e l'aggiornamento del Consiglio sui progressi compiuti rientrano tra gli scopi della relazione annuale su migrazione e integrazione. La presente relazione mostra come, in alcuni dei principali ambiti di intervento, la metabolizzazione delle questioni migratorie vada a rilento e indica la necessità di ulteriori sforzi per mettere a punto politiche efficaci.

Dall'adozione della comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione, sono stati comunque assunti una serie di impegni a livello comunitario nell'ambito della strategia europea per l'occupazione e del processo d'integrazione sociale e alcune tendenze positive sono riscontrabili a livello nazionale. **Tuttavia molti degli impegni devono ancora trasformarsi in azioni;** rimane limitato il ricorso agli obiettivi, mentre è fondamentale che la raccolta di informazioni e dati a livello comunitario diventi più sistematica e raffrontabile onde poter meglio verificare l'effetto delle politiche sugli immigrati. La Commissione intende prestare particolare attenzione alla verifica dei progressi compiuti dagli Stati membri nel quadro dei prossimi piani di azione nazionali per l'occupazione e l'integrazione sociale. Inoltre, lo scambio di esperienze nell'ambito delle cellule nazionali di contatto in materia di integrazione aiuterà anche a garantire la metabolizzazione delle questioni migratorie, su scala comunitaria e nazionale, nonché lo sviluppo di buone pratiche che tengano conto delle specificità dei destinatari. Alla luce della crescente importanza dell'integrazione dei migranti e della priorità ad essa attribuita nell'ambito dei finanziamenti comunitari, una migliore informazione sull'uso di tali fondi si rivela essenziale.

Per compiere progressi è importante **un maggior dialogo con le organizzazioni degli immigrati.** Un dialogo tra diverse comunità costruito sulla fiducia reciproca è una condizione essenziale ai fini del sostegno all'integrazione degli immigrati e della preservazione della coesione sociale. A livello comunitario, la Commissione esorta gli immigrati a prendere attivamente parte al dibattito. La presente relazione ha messo in risalto come le politiche di integrazione e le questioni religiose e culturali continuino a costituire le principali sfide per molti Stati membri. Nell'intento di promuovere il dialogo con le organizzazioni degli immigrati e quale mezzo per vincere i pregiudizi, l'ignoranza, l'intolleranza e gli estremismi religiosi all'interno dell'Unione, la Commissione intende dare priorità alla creazione di reti e di attività di cooperazione nell'ambito delle azioni preparatorie INTI per il 2005.

Altra questione fondamentale: la **crescente diversità demografica delle città europee** che rimane una sfida per molti Stati membri. Sarà importante potenziare gli sforzi tesi allo scambio di esperienze e di migliori pratiche a livello comunitario, in particolare nell'ambito della strategia per l'integrazione sociale. La Commissione intende inoltre proporre che la questione venga inclusa nel programma di lavoro delle cellule nazionali di contatto in materia di integrazione.

La creazione di una **normativa comune** che definisce diritti e obblighi dei cittadini dei paesi terzi costituisce la spina dorsale dell'approccio comunitario all'integrazione degli immigrati. Essendo state adottate le prime direttive comunitarie, la Commissione intende verificarne attentamente la trasposizione negli ordinamenti nazionali. L'istituzione si propone inoltre di appurare l'estensione dei diritti politici riconosciuti ai cittadini dei paesi terzi.

La normativa e gli strumenti politici di cui sopra sono dei fattori importanti per l'attuazione pratica dei provvedimenti in materia di integrazione. Ai fini degli obiettivi che detti provvedimenti intendono raggiungere, si rende tuttavia necessaria una maggiore coerenza. Il Consiglio europeo di Salonicco ha inoltre sottolineato la necessità di elaborare un quadro comune europeo quale ambito di sviluppo delle politiche nazionali, prevedendo l'**individuazione di principi di base comuni** che consentano di intensificare lo sviluppo di tale quadro. La Commissione intende presentare le necessarie proposte volte a definire un nucleo di principi comuni che potrebbero fungere da base per l'adozione di obiettivi specifici da perseguire nei rilevanti ambiti di intervento.

Le cellule nazionali di contatto in materia di integrazione possono svolgere un ruolo centrale in questo processo. Il loro contributo sarà fondamentale nel verificare i progressi attraverso i vari ambiti di intervento e nel garantire che gli sforzi a livello comunitario e nazionale si rafforzino a vicenda. Sulla base dell'esperienza acquisita nell'estensione del manuale sull'integrazione, esse dovrebbero inoltre individuare una serie di settori prioritari e fare delle raccomandazioni per la cooperazione futura tra gli Stati membri. Alla luce di questi sviluppi e nell'intento di potenziare il quadro europeo in materia di integrazione in vista del nuovo trattato costituzionale, la Commissione intende prendere in considerazione la necessità di dare vita ad un contesto più formale nell'ambito del quale possa aver luogo nel futuro lo scambio di informazioni in materia di integrazione senza danneggiare la strategia europea per l'occupazione e la strategia europea per l'integrazione sociale.

## ANNEX

### 1. MIGRATION TRENDS IN EU-25

In 2002 only Latvia, Lithuania and Poland showed a negative crude net migration rate<sup>21</sup>. Especially in countries like Germany, Greece, Italy, Slovenia and Slovak Republic, which are experiencing negative natural growth, migration makes an important contribution to population increase. Despite a positive migration rate, the Czech Republic, Estonia and Hungary are experiencing a population decline due to high negative natural increases.

In 2002, the annual crude net migration rate was 2.8 per 1 000 population in EU-25. Estimates show that during the period 1990-2002, these rates were generally positive in the EU-15 and often negative in some of the new Member States. These estimates, which give an indication of the role of migration in population change, show that, on the whole, there were more immigrants coming into the EU-15 than emigrants going out and that the reverse was true for most of the acceding countries.

To get a full understanding of migration trends it would be interesting to look at the total number of third-country nationals recorded as legally residing in EU-25. The total number of third-country nationals living in the 15 Member States<sup>22</sup> in 2001 was estimated to be 14.3 million, the equivalent of 3.8% of the total population. Unfortunately figures for third-country nationals living in all 25 countries are not available. However the total number of non-nationals<sup>23</sup> living in the 25 countries is known although there is no data for 2001 for France, Ireland, United Kingdom, Cyprus, Estonia, Malta, Poland and the Slovak Republic and this is why the number of non-nationals only amounts to 15 million, which is equivalent of 5.0% of the total population. Belgium, Germany and Austria have sizeable non-national populations (around 9%). Next come Greece and Sweden with respectively about 7.0% and 5.5%. Luxembourg is an unusual case with non-nationals accounting for just over one-third and a quarter of the population. It should be noted that differences between countries in terms of non-national populations partly reflect differences in national legislation on the acquisition of citizenship.

Among the non-nationals, around one-third are citizens of another EU-25 Member State and the remaining two-thirds (9 million people) are third country nationals. Belgium and Luxembourg are the only countries where other EU-25 nationals outnumber third country nationals. In 2001 the largest group of third country nationals living in the Union was Turkish citizens (around 2.4 million of whom 2.0 million in Germany).

---

<sup>21</sup> Comparable immigration and emigration data are not available for all countries, meaning that it is impossible to calculate net migration directly by subtracting emigration from immigration. Net migration is instead estimated here as the change in population that cannot be attributed to natural change (births minus deaths). Net migration figures give an indication of the importance of migration as a component of population change, but do not provide clear information about the size of the separate immigration and emigration flows. For example, low positive net migration could indicate high emigration but even higher immigration, or equally, zero emigration and low immigration.

<sup>22</sup> Source: Eurostat (data from UK are estimates from previously published UK figure).

<sup>23</sup> Non-nationals includes both third country nationals and other EU-country nationals living in another EU Member State.

Sweden, The Netherlands and Denmark have the highest ratio of non-nationals acquiring citizenship<sup>24</sup>. Luxembourg and Greece show the lowest relative numbers. In these countries there were fewer than 5 cases of newly acquired citizenship per 1,000 non-nationals in the country. Compared with 1990, in almost every country the ratio of the number of people acquiring citizenship to the non-national population has increased.

During 2001, excluding seasonal employment, the majority of residence permits in the EU-countries who supplied data, were granted for the purposes of family formation, employment or study. Within these categories, the reasons for granting residence permits can vary dramatically between Member States, some granting the majority of permits for reasons of family formation, whilst others almost exclusively for employment purposes. For instance in Sweden, over 70% of residence permits were granted for purposes of family formation/reunification. In Belgium and Denmark this was the reason in over 50% of cases and in Austria, Finland, France and Italy it applied to between 20% and 30% of cases. In Germany and Spain, a residence permit was granted for employment purposes in over 80% of cases and in Italy, in over 50% of cases. Looking at the EU overall, nearly 40% of all residence permits were granted for the purpose of employment whereas 30% were granted for the purpose of family reunion.

A lack of complete and comparable data hampers the analysis of migration and caution should be taken. Being foreign born is not necessary an indicator of being an immigrant from another country. The statistics on net immigrant flows most likely underestimate the real level of migration due to movements of illegal or clandestine immigrants. Illegal immigration flows are obviously not included in official statistics and can only be estimated with difficulty. Furthermore, emigration flows are not well recorded and there are no data on outflows of immigrants from the labour market in most countries and on changes of “category”, such as the number of immigrants or of third country nationals who stop working, retire, are naturalised or return to their country of origin.

In the context of the enlarged EU, it is important not to confuse immigration by third-country nationals and internal mobility of EU citizens, including those from the new Member States. While the income gap between the new Member States and the EU-15 is likely to diminish to some extent over the transition period, the basic incentives to migrate will – in all likelihood – not be fundamentally different from now. Therefore, the economic rationale for maintaining restrictions on the free movement of workers after accession may be weaker than often assumed<sup>25</sup>. Applying temporary curbs on labour mobility from the new Member States will only distribute inflows over a longer period of time, delay the overall movement of workers and may introduce “biased” destination patterns of flows into the EU-15, with the risk of distorting mobility on a more permanent basis. A study<sup>26</sup> for the Commission came to a similar conclusion concerning the transition periods and confirmed previous research that flows of workers following enlargement will be fairly moderate. The enlargement of the Union is therefore not expected to have a major impact on the future need for immigration.

---

<sup>24</sup> Eurostat, Statistics in Focus, Population and Living Conditions, Theme 3 – 3-2004.

<sup>25</sup> Virtually all old Member States have maintained restrictions on access to their labour market, at least for the first two years following accession.

<sup>26</sup> German Institute for Economic Research, Potential Migration from Central and Eastern Europe in the EU 15 – An Update; DG EMPL, October 2003.

## 2. MIGRANTS IN THE LABOUR MARKET AND ECONOMIC AND PUBLIC FINANCE ASPECTS OF IMMIGRATION

### *Migration helps to sustain employment growth*

Between 1997 and 2002 the number of people employed<sup>27</sup> in the EU-15 increased by about 12 million, out of which 9.5 million were EU-nationals and more than 2.5 million, third-country nationals. While the share of third-country nationals in total employment was 3,6% in 2002, they contributed to employment growth by 22%. In 1997, the employment rates of EU-nationals already stood at 79% for the medium skilled and at 87.5% for the high skilled in 2002 they had further risen to 81.6% and 89% respectively, and thereby reaching levels difficult to increase any further. A similar development is seen among third-country nationals. The number of medium skilled increased by 50% and that of high skilled doubled, amounting to more than 60% of the total increase in their employment. This reflects not only the well known fact that migrant labour strongly reacts to cyclical variations in economic activity but also migrants labours over proportional contribution is sustaining employment over a 5-year period, which is characterised predominantly by solid economic and strong employment growth. The situation for the low skilled is somewhat different, with more modest increases in both groups but still stronger for third-country nationals than for EU-nationals.

Given the extremely high levels of employment already reached by skilled EU-nationals, third countries' labour is increasingly appearing as a major potential, which can be tapped to respond to the growing demand for skilled labour while continuing to respond to the demand for low skilled labour.

### *An unused employment potential among third-country nationals<sup>28</sup>*

Over the last decade third-country nationals' unemployment has remained higher than EU-nationals', more than twice as high in a majority of Member States. Third-country nationals have also much lower employment rates than EU-nationals (by 14 percentage points lower in 2002), in particular in the prime-age group (by 20 percentage points lower) and for the high skilled. The gap is on average wider for women than for men, within all working age groups.

Migrants workers are not only concentrated in a few sectors, but within them, in the lower skilled segments. "Education", "care" and "health" progressively emerge as new sectors of employment, notably for newly arrived migrants while young people of foreign origin tend to be increasingly working in jobs with a "national profile"<sup>29</sup>. Whether these changes mean a better starting point for migrants' longer term integration in the labour market is questionable as they still tend to remain concentrated in low quality service jobs offering little room in terms of adaptability and mobility.

Educational attainments remain lower also for the younger generations. In 2002, at 35%, the share of the 18-24 year olds having lower secondary education or less and being not in further education and training was twice as high for third-country nationals than for EU nationals.

---

<sup>27</sup> Defined as the number of people employed in the working age population (15-64) in the Community Labour Force Survey.

<sup>28</sup> This section highlight the key findings from "Employment in Europe 2003", where the Commission analysed this important issue in detail.

<sup>29</sup> OECD, "Trends in international migrations", 2003, part I

More than 60% of third-country nationals aged 15-24, were low skilled and 5% highly skilled compared with 46% and 8.5% for EU-nationals. Improving migrants' integration in the labour market requires breaking the vicious circle of a low skill level giving access to sectors and jobs, which in turn, offer poor chances of improving their skills.

Although newly arrived third country migrants tend on average to have a higher skill level than those established for several years in the EU, their activity rates are lower and their unemployment rates higher than for longer established immigrants. At 45%, the employment rate of immigrants who arrived in 2001 was nearly 20 points below that of those who arrived 10 years before.

***Differences in employment performances of third country nationals seem to be strongly related to the country of origin, for women in particular***

The employment rate of migrants from African countries and Turkey is dramatically lower than for EU-nationals whatever the skill level and the gap is more marked for women. This is not the case for migrants from Balkan countries, whose employment rates are at or over EU-nationals' levels both for men and women. Differences appear however less marked when considering country of birth instead of nationality as shown by result of recent research conducted for the Commission.

***The situation of migrants in the labour market in the new Member States***

Community Labour Force Survey data are not robust enough to provide a comprehensive picture of migrants' employment in the new Member States. Available information for Slovenia, the Czech Republic, Poland and Slovakia<sup>30</sup> relates to the situation before accession and considers both EU and third country nationals workers as migrant workers and it only allows for rough estimates based on the number of work permits and trade licenses delivered<sup>31</sup>. In the new Member States, the great majority of migrant workers come from neighbouring countries, including the former USSR and the Balkans. In Slovenia, 93% of the foreign workers come from former Yugoslavia. Foreign workers from Ukraine, Belarus and the Russian Federation represent the majority in Poland and between 27 and 36% in the Czech Republic. Both countries have also a sizeable share of migrant workers from Asian countries, notably Vietnam.

Migration trends are changing in the new Member States and, as in old EU countries, migrant labour plays a part in adjusting for labour and skill shortages provided the immigrants are integrated in the labour market. In Cyprus, labour market adjustments rely heavily on migrants employed on a temporary basis, in particular in "hotels and restaurants" and in "private households" who represented 10.2% of the employed workforce in 2002<sup>32</sup>. In Central and Eastern European new Member States, migrants from EU-15 represent a marginal share

---

<sup>30</sup> "Migration Trends in selected EU Applicant Countries", International Organisation for Migration, Vienna, 2004.

<sup>31</sup> In Poland the number of work permits fluctuated between 15,300 and 17,800 per year between 1997 and workers can be *estimated* at around 167,600 in 2001. In Slovakia around 9,000 non national citizens were officially working in 2002.

<sup>32</sup> Supporting document SEC (2003)1361 to Commission Communication "Progress in implementing the Joint 2002, in Slovenia between 34,000 and 40,000. In the Czech Republic, the total number of work permits declined from 130,767 in 1997 to 103,652 in 2001, but adding trade licenses the number of migrant assessment Papers on employment policies in acceding countries" COM(2003) 663 final.



of migrant workers (around 2.5% in the Czech Republic, for example) but helped by responding to the demand for new skills led by the economic transformation. They are generally high skilled, employed in managerial and professional occupations on a temporary basis and concentrated in big cities. Migrants from Central and Eastern Europe and the Balkans, on the other hand, work mainly in industry (textile and food in particular), construction and agriculture in manual, unskilled jobs or, in the case of women, as domestic helpers, carers for children and elderly people. Traditionally, migrants from Asia have been mainly entrepreneurs, running small family businesses, notably in the retail and textile industries.

### ***Economic and public finance aspects of immigration***<sup>33</sup>

Economic theory is relatively optimistic with respect to the economic impact of immigration, suggesting overall welfare gains. Immigrant workers can improve the allocation of workers to firms and may ease labour shortages in areas in which natives do not want to work. As they tend to be more responsive than local workers to labour market conditions, immigrant workers may help to smooth the adjustment of labour markets to regional differences or shocks. Moreover, the increase in human capital from immigration contributes to long-term growth, in addition to the purely quantitative impact of increases in the labour force.

A large part of the gains accrue to the immigrants themselves (and to their families in the source countries receiving remittances), but most studies find a small “immigration surplus” for the native population as well. However, the distributional impact tends to be significant, as costs and benefits are not evenly distributed among the resident population. Studies typically show complementarities between skilled domestic workers and unskilled migrants and some, although weak, substitution between unskilled migrants and domestic workers. In cases of a rapid increase in labour supply not matched by an increase in the capital stock, additional migration could thus lead to income redistribution from native workers to capital-owners, with unskilled labour probably having to shoulder a major share of the burden. Thus, a shift towards a better balanced skill-mix of migrants should be conducive to alleviating distributional concerns. Moreover, additional migration may well be accompanied by additional capital investment over the medium term, particularly if migration reduces supply barriers to economic activity such as labour or skill shortages.

The Communication on immigration, integration and employment concluded that while using immigration to fully compensate for the impact of demographic ageing on the labour market is not a realistic option, increased immigration flows are not only likely but necessary. The existing literature confirms that migration can contribute to mitigating the ageing process significantly if migration rates remain at their historical levels or increase further, without being a solution to ageing populations. In fact, the level of net migration required in order to maintain the old-age dependency ratio at its 2000 level would entail enormous increases of inflows relative to current levels. The EUROSTAT demographic scenario used as a basis for the projections of public expenditure on pensions and health care already assumes significant net in-migration of some 30 million in total until 2050. Thus even somewhat higher net immigration would not dispense policy makers from implementing the EU’s internal structural reform agenda to cope with the impact of ageing populations. In particular, in all Member States timely preparations to tackle the budgetary implications of ageing will have to

---

<sup>33</sup> This section is largely based on a note prepared by Commission services for the Economic Policy Committee, “*Economic aspects of immigration*”, ECFIN/361/03 en.

rely on the three-pronged strategy of raising employment rates, reducing public debt, and reforming pension systems<sup>34</sup>.

An important element in the public debate over immigration has been the impact on public finances. Indeed, several recent studies have shown that welfare dependency ratios of migrants have increased in some countries in absolute terms and relative to the native population<sup>35</sup>. Basically, the higher probability of migrant households relative to native households to depend on social welfare programmes is a result of their human capital and other socio-economic characteristics, with lower education, a lower age of the household head and a higher number of children being the prime factors. Typically, after controlling for these “observable” characteristics, there remains only a small part of “residual” welfare dependency of migrants over and above those of natives. Moreover, these studies find somewhat stronger tendencies for migrants to stop depending on welfare assistance than in the US. Welfare usage of non-humanitarian migrants seems to be at least in some cases well below that of humanitarian migrants, and non-humanitarian migrants tend to stop depending on welfare more rapidly than other migrants. Thus, part of the increase in welfare dependency of migrants can be traced back to higher numbers of asylum seekers and refugees, who are not, or only under restrictive conditions, permitted to work.

### **3. OVERVIEW AND BROAD TRENDS IN NATIONAL POLICIES ON INTEGRATION**

The definition and content of integration policies differ widely in terms of scope, target groups and actors. Some Member States are combining both actions targeted specifically on migrants and a mainstreaming approach; others have a less comprehensive, more fragmented strategy, which is often project-based. For long-term resident immigrants, ethnic or national minorities and asylum seekers, the policies carried out differ significantly from one Member State to another<sup>36</sup>. For newly arrived immigrants and refugees, policies are more similar and are generally based on national introduction programmes consisting of three main components: language tuition, civic orientation and education, and professional labour market training.

The actors involved in developing integration policies vary a lot across Member States. When a mainstream approach prevails, public actors responsible for integration policies are less identifiable, with an overall responsibility often given to the Ministry for Home Affairs and/or for Social Affairs. Authorities in charge of policies for specific target groups are more visible. Integration strategies are defined at national level but often implemented by regional and local authorities. Some countries try to involve social partners while others rely mainly on NGOs.

The diversity of approaches and actors reflects different policy priorities, as well as the specific history and patterns of migration flows within each country. As several Member States have recently changed from being emigration countries to immigration countries, the need for comprehensive integration strategies has increasingly been recognised. This is, for instance, the case of many new Member States, where emphasis has long been put on addressing minority issues, rather than on integrating newcomers.

---

<sup>34</sup> Joint Report on pensions.

<sup>35</sup> A number of studies focus on Germany; some recent evidence is available for Sweden, the Netherlands and Denmark.

<sup>36</sup> See European Commission, COM(2003) 336 Annex 1 Synthesis report on national integration policies.

***Member States have committed themselves to significantly reduce the unemployment gaps between non-EU and EU nationals.***

Lacking a job is often perceived as the most important barrier to integration and promoting immigrant participation in the labour market is identified as a central policy priority. This is echoed by the vast majority of the National Contact Points on Integration who identify lack of access to employment as being the greatest barrier to integration and thus the most important political priority within national integration policies. Under the European Employment Strategy, Member States are called upon to promote the integration of and combat discrimination against immigrants and ethnic minorities in the labour market. In particular, Member States are committed to significantly reduce the unemployment gaps between non-EU and EU nationals by 2010, according to national targets. Skills gaps and discrimination certainly play a role. Lack of language skills and difficulties regarding recognition of professional skills and qualifications are also important barriers. The analysis of the National Action Plans for Employment for 2003/2004 shows some promising policy developments. A growing number of Member States (BE, DK, FR, PT, SE) are taking measures to improve the recognition of qualifications and competences of migrants obtained outside the EU. Special efforts are being carried out to improve job guidance and job counselling for migrants. For instance, the French public employment service has nominated officials in charge of the coordination of the reception of migrants in order to facilitate their access to employment services. In Belgium, regional public employment service also provides information about the rights of job seekers when confronted with discrimination. The potential of migrants to establish themselves as entrepreneurs is also increasingly recognised. In Germany, for example, several measures are developed to attract more foreign workers to start their own business by better counselling, improved information and targeted public relation measures.

However, little progress is seen in a number of other policy areas. Targets reflecting the one agreed at EU level have not been set at national level, except for the Netherlands, France, Denmark and Ireland. The Netherlands for example has committed itself to raising the employment rate of ethnic minorities to 54% by 2005 whereas Denmark has set a target of having a minimum of 3.5% of people from a migrant origin in the public sector. Although anti-discrimination measures in the workplace are considered crucial, not all Member States seem to give the necessary importance to this issue. The involvement and the commitment of the social partners are increasing but still limited. The evaluation of the effectiveness of policies is scarce. A counter-example is Sweden, which has recently appointed officials to review the effectiveness of reception and induction schemes for immigrants and refugees. Finally, many occupations remain inaccessible for non-EU nationals on the ground of nationality shifted recently its policy by authorising non-EU nationals to access occupations in the civil service.

***Language tuition for newly arrived immigrants is gaining in importance***

Some immigrants are highly educated and already speak the language of their host country. Immigrants bring with them a language resource which the EU needs to capitalise on and their language and intercultural skills may well be better than those of their hosts. Language skills and the improvement of the educational attainment are, however, identified as key challenges, not just to ensure integration in the labour market, but to integrate into society at large. Poor language skills are not only influenced by learning abilities and the lack of interaction with

the host society, but are perhaps also a result of shortage of financial resources<sup>37</sup>. Generally Member States seem to be focussing more on immigrant' language abilities and an increasing number of countries are providing specific language tuition for newly arrived immigrants and refugees. Germany for instance is proposing 600 hours of language training in their anticipated national integration programme. At the same time the focus has increased in some countries on the responsibility of the immigrant to integrate and learn the language of the host society. In the Netherlands an increased responsibility on the newcomers for his or her integration is envisaged by placing the cost of the introduction programme on the newcomer and requiring an integration exam.

### ***The provision of civic education to new immigrants is growing***

Confusion and ignorance surrounding immigration, social and cultural issues is widespread, as highlighted by the on-going discussions in several Member States on the wearing of cultural and religious symbols. These difficulties are also echoed by Member States which have highlighted the increasing need for providing civic education or orientation to new immigrants, such as information about fundamental rights and obligations, including equality of men and women, basic norms and the core values of the host society. Such efforts could be seen as an increased recognition of the need for developing and implementing a holistic approach to integration, which should include measures to facilitate civic, cultural and political participation. Member States still have difficulty in achieving the delicate balance between on the one hand the adaptation from migrants and on the other hand the changes required in society.

### ***Some progress in granting political rights to immigrants at local level***

Participation in the political decision-making process is certainly an important formal step to granting foreigners similar rights and obligations as EU-nationals. Participation in political life has been and is currently under discussion in some Member States. Belgium and Luxembourg for example have recently adopted new legislation granting the right to vote to foreign residents under certain conditions. The majority of both new and old Member States have now granted some level of electoral rights to immigrant at the local level and with the forthcoming transposition of the Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents<sup>38</sup>, there will be an opportunity for the remaining Member States to consider granting more political rights to immigrants. The European Parliament considers that Member States should ensure the right to vote in local and European elections, but has emphasised that civic citizenship implies more than that, including ensuring that citizenship requirements are non-discriminatory<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Currently there are no specific Community measures to fund language courses for individual migrants as the responsibility for the organisation of education and training systems rests with Member States. There are however projects under the Socrates and Leonardo da Vinci, which seek to encourage sharing of experiences and good practice in the teaching of immigrants.

<sup>38</sup> Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003. Deadline for transposition into national law is 23 January 2006 cf. art. 26.

<sup>39</sup> Report on the Communication from the Commission on immigration, integration and employment from the European Parliament, 1 December 2003, A5-0445/2003.

### ***Making a drive to reduce the risks of poverty and social exclusion is a critical challenge***

Under the European common objectives to combat poverty and social exclusion adopted in December 2002 emphasis was placed on the need to tackle the specific social risks experienced by immigrants. An analysis of the National Action Plans for Social Inclusion for 2003-2005<sup>40</sup> shows that a more determined action is needed. While Member States identify immigrants among those particularly at risk of poverty and social exclusion, many countries still fail to provide in-depth analysis of the factors leading to this situation. Little attention is given to promoting access to resources, rights, goods and services, in particular to appropriate healthcare.

### ***... and access to affordable housing is a particular problem***

The urban settlement and housing of immigrants, in particular, are still causing difficulties. A number of Member States are struggling to provide affordable housing and to address the negative consequences of segregation and deprived urban areas, where immigrants tend to be over-represented. Some Member States are introducing new approaches to overcome this problem by linking admission and housing policies. Italy, for example, has decided to introduce a new system where the employer has to guarantee housing under a “contract of stay for work”.

### ***Fighting discrimination must be stepped-up***

The fight against discrimination and racism has been rendered even more complex in the recent political climate, with the sometimes negative stereotyping of immigrants in the media and the rise in support for far-right political parties in some Member States. Specific actions to promote the integration of immigrants must be complemented by measures to tackle discriminatory barriers. Policies to combat discrimination and racism are not always connected to the integration strategies pursued by the Member States. There is, however, a clear recognition of the need to act. Most EU citizens acknowledge that members of ethnic minorities would stand less chance of getting a job or training, even with the same level of qualifications as other candidates, and more than 80% of EU citizens believe that it is wrong to treat people differently on the basis of their racial or ethnic origin<sup>41</sup>. The transposition of the 2000 EU legislation banning discrimination on grounds of racial or ethnic origin in employment and beyond<sup>42</sup> has acted as a catalyst for progress by forbidding discriminatory attitudes, behaviour and practices and establishing in each Member State specialised bodies responsible for promoting equality and combating racial discrimination, which are now becoming operational.

---

<sup>40</sup> See 2003 Joint Inclusion Report, as well as national action plans for social inclusion on [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/jun/napsincl2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html)

<sup>41</sup> See Eurobarometer survey on *Discrimination in Europe* published by the Commission in June 2003.

<sup>42</sup> Council Directive 2000/43/EC.

#### 4. OVERVIEW OF FINANCIAL INSTRUMENTS AND THEIR CONTRIBUTION TO INTEGRATION OF IMMIGRANTS

Several EU financial instruments and initiatives contribute to the integration efforts of the Member States. Financial support is available through the Structural Funds, and from the European Social Fund (ESF) in particular. Some of the activities supported under the five ESF priorities have relevance for the integration of immigrants although it is difficult to quantify their contribution as such at EU level since the ESF programmes do not have a target group approach and legally resident third-country nationals are eligible for ESF funding on the same footing as EU nationals. Over 2000-2006, the ESF will spend some € 12.5 billion (20 % of the budget for the period) under the policy field addressed at promoting equal opportunities for all in accessing the labour market. As an example<sup>43</sup> of support for immigrants, projects and measures have been identified in the programming documents of a number of Member States (BE, LU, FR, ES, EL, NL) amounting to € 260 million. The activities include counselling, training, guidance, employment support and measures to facilitate labour market integration. Another example is the Objective 3 Community Support framework for UK, with an ESF allocation of more than € 4 billion, under which ethnic minorities and refugees represent 28% of the beneficiaries of active labour market measures.

The European action programmes in the field of education also have relevance for the integration of immigrants. The Grundtvig actions, under the Socrates programme, aiming at making lifelong learning opportunities more widely available to citizens in Europe, have supported a number of projects addressing the learning needs of immigrant communities so as to secure their fuller participation in civil society and more effective access to, and progress within, the labour market. In 2003, 28% of the projects supported by Grundtvig related to the education of migrants (as primary or indirect beneficiaries) and refugees. Migrants' children is also an overall priority for Comenius. 17% of the projects in the period 2000-2003 supported at Community level were targeted specifically at migrants children. The Leonardo da Vinci programme, implementing the EU's vocational training policy, also supported in 2001 and 2002 a number of projects, which have migrants and refugees among their beneficiaries.

Across the EU, transnational exchanges have developed within the framework of the EQUAL initiative and of the European action programmes in the field of employment, to combat social exclusion and to combat discrimination, which all include activities of relevance to the integration of immigrants. Under the EQUAL<sup>44</sup> initiative an amount of € 225 million supports partnership projects related to the integration of disadvantaged groups in the labour market. The beneficiaries include certain categories of migrants and a number of projects are dedicated to asylum-seekers. Under the various programmes, several studies and "peer review" activities are planned or on-going, for instance on the contribution of immigration to labour supply and the impact of different immigration patterns on employment and growth, on the integration of immigrants into the labour market, on policies to involve social partners in

---

<sup>43</sup> The following examples only illustrate the type of support provided by ESF to third country nationals. A more global and accurate overview of the support could only be provided after requesting and obtaining from Member States more detailed information of their respective Programmes.

<sup>44</sup> See [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_en.html);  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/incentive\\_measures/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/incentive_measures/index_en.htm);  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/ex\\_prog\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/ex_prog_en.htm);  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm).

the integration of migrants, on urban issues and access to housing by immigrants and ethnic minorities.

Due to the significant impact of immigration on entrepreneurship and the importance of business creation by immigrants as a means to integration, the Entrepreneurship Action Plan<sup>45</sup> has targeted support for immigrant entrepreneurs as one of its key actions for 2004. The action aims to facilitate exchange of good practices between Member States in accordance with the open method of co-ordination.

With respect to specific instruments targeted towards immigrants the European Refugee Fund is the European Community's main instrument supporting the implementation of a common asylum policy. In 2003, Member States allocated 25% of their appropriation under the European Refugee Fund to support the integration of refugees covering activities at national level in particular to provide social assistance in areas such as housing, means of subsistence and health care or to enable beneficiaries to adjust to the society of the Member State or to provide for themselves. A number of important projects have been implemented aiming at empowering refugees through community-based social support, family support, and support for the maintenance of the native culture of refugees. Projects are also being implemented to promote pathways to socio-economic integration through language teaching, vocational orientation and training, job searches and job creation. In February 2004, the Commission presented a proposal for the establishment of the second phase of the European Refugee Fund for the period 2005-2010.

A new pilot project on integration (INTI) was launched in 2003 with a view to specifically support networks and the transferral of information and good practices between Member States, regional and local authorities and other stakeholders on policies for the integration of immigrants. Fourteen projects involving the establishment of networks, conferences, research and the development of innovative approaches have been selected for funding and are now being implemented.

In addition, the Council adopted in December 2003 a proposal from the Commission for the establishment of a cooperation programme (ARENEAS) with third countries aiming at providing specific and complementary assistance to them in order to support their efforts in better managing migratory flows in all their dimensions. It provides for a global envelope of € 250 million for the period 2004-2008.

---

<sup>45</sup> COM(2004) 70 final.