



Fondazione europea
per il miglioramento delle
condizioni di vita e di lavoro

Parità e diversità nel lavoro e nei servizi per i migranti nelle città europee: guida alle buone pratiche

> Sintesi <

"Dobbiamo essere tutti più consapevoli degli effetti positivi della diversità. Dobbiamo fare in modo che le persone vedano i notevoli vantaggi di far partecipare tutti nella società e nel mercato del lavoro. Dobbiamo altresì ricordare la situazione demografica di invecchiamento della popolazione e le sfide poste dalla globalizzazione. Dobbiamo essere competitivi in Europa facendo partecipare tutti e non escludendo le persone – non possiamo più permettercelo. Discriminare le persone comporta dei costi a livello umano ed economico."

Stefan Olsson, Direttore generale della DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità, citato in *Equality News*, autunno 2006, Autorità per l'uguaglianza (Irlanda)



Città europee – datori di lavoro e fornitori di servizi

Le città europee - in particolare le grandi città caratterizzate da forti economie - attraggono immigrati da tutto il mondo. Questo le pone in prima linea nella sfida che prevede di sviluppare politiche appropriate per integrare i migranti e per garantire la coesione sociale di tutti i loro residenti. Benché la politica sull'immigrazione sia stabilita a livello nazionale più che a livello comunale, quando l'integrazione è carente sono spesso le città e i comuni a dover far fronte alle conseguenze. Per tale motivo le città mostrano un grande interesse nel creare pratiche efficaci di integrazione locale con un duplice vantaggio, per i migranti e per le società che li accolgono. Fortunatamente, le città europee vantano una notevole esperienza nell'integrazione di gruppi diversi di immigrati nella comunità locale; le città europee possono condividere tale esperienza in modo che i comuni di tutto il continente possano attuare le migliori pratiche e permettere la piena partecipazione di gruppi di migranti nella società.

Due aspetti fondamentali di un'integrazione efficace sono l'accesso all'occupazione e a servizi adeguati; è essenziale che i migranti abbiano pieno accesso a entrambi senza essere oggetto di discriminazione. I comuni possono essere fra i principali datori di lavoro nelle rispettive città (in alcune città sono effettivamente il maggiore datore di lavoro). Hanno perciò il potenziale per essere una fonte essenziale di occupazione per i migranti – siano essi di prima o di seconda generazione. Sono altresì responsabili della fornitura dei servizi più significativi nell'integrazione

dei migranti, ivi compresi istruzione, alloggio e, in alcuni casi, assistenza sanitaria. Ciò significa che i comuni hanno sulla loro politica e sui loro servizi in materia di personale un controllo maggiore che su altri strumenti di promozione dell'integrazione.

Il secondo modulo di ricerca della Rete di città europee per una politica locale d'integrazione dei migranti (CLIP) esamina le politiche e le pratiche di 25 città in materia di parità e diversità in termini di lavori e servizi. I risultati di tale studio sono descritti in una relazione, *Equality and diversity in jobs and services: City policies for migrants in Europe* (Consiglio d'Europa ed Eurofound, 2008).¹ I principali risultati rilevati dal team di ricercatori e le raccomandazioni per i responsabili politici sono riportati nella presente guida alle buone pratiche.

Contesto politico

L'Unione europea, il Consiglio d'Europa e, in alcuni casi, i governi nazionali pongono notevole enfasi sull'integrazione dei migranti legali; ciò prevede di garantire pari opportunità in termini di occupazione e accesso ai servizi. A livello europeo è ampiamente riconosciuto che la promozione della non discriminazione e delle pari opportunità, così come la gestione efficace della diversità, svolgono un ruolo cruciale per realizzare l'integrazione.

I diversi attori sottolineano politiche diverse. Una di queste è la gestione della diversità, definita dalla Commissione europea come "capire come le differenze e le similitudini dei singoli possono contribuire al benessere dell'individuo, delle

¹ Disponibile sul sito <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0872.htm>

organizzazioni e della società in generale”². La gestione della diversità si concentra su costi e benefici di una forza lavoro culturalmente eterogenea. Tuttavia, una politica incentrata esclusivamente sul rapporto costi-benefici può portare a perdere di vista il diritto fondamentale dei lavoratori dipendenti e degli utenti dei servizi a non essere oggetto di discriminazioni. Tale diritto fondamentale si applica a prescindere dal fatto che la loro diversità sia considerata un vantaggio o ostacolo uno svantaggio per l’organizzazione³.

Le misure politiche volte a garantire la parità in materia di opportunità non si limitano a evitare semplicemente le discriminazioni. Una politica anti-discriminazione può trattare tutti allo stesso modo (a prescindere dall’ineguaglianza che può derivarne in termini di risultati). Per contro, una politica di parità riconosce che persone diverse hanno esigenze diverse e, sotto certi aspetti, possono richiedere un trattamento diverso per raggiungere una vera parità di opportunità, che porti a una maggiore uguaglianza a livello di risultati. La disuguaglianza di opportunità può sorgere ove delle barriere impediscano ai singoli di avere accesso alle opportunità. Per esempio, questi ultimi possono non essere a conoscenza dell’esistenza di posti vacanti per i quali hanno i requisiti; una politica di parità cerca di individuare e di intervenire per eliminare tali barriere: per esempio, i migranti possono avere bisogno di ricevere informazioni su un servizio tradotte nella loro lingua materna.

Quando un’organizzazione si adopera per superare le barriere e promuovere la partecipazione di individui e di gruppi sottorappresentati, la sua azione è percepita come positiva. Un’azione positiva comprende, per esempio, mirare le offerte di lavoro in modo da attrarre i migranti; tale azione positiva è conforme al diritto comunitario. Si distingue dalla discriminazione positiva, nella quale gli individui di un gruppo sottorappresentato sono favoriti in fase di selezione rispetto a candidati con le stesse qualifiche; la discriminazione positiva è illegale in molti casi⁴.

Alcune città sviluppano il loro approccio in un contesto di anti-discriminazione o parità, mettendo l’accento sui diritti dei migranti a essere liberi da ogni discriminazione e ad avere pari opportunità in materia di lavoro e di servizi. Altre si concentrano maggiormente su un approccio di gestione della diversità, sottolineando i vantaggi che la città può trarre dal pluralismo culturale (e in pratica la necessità di occuparsi delle sfide che esso può porre). Le città che più recentemente hanno sviluppato delle politiche in materia di diversità lo hanno fatto spesso nel quadro di una più vasta politica di promozione dell’integrazione dei migranti (benché alcune città non abbiano fatto dell’assunzione di migranti nell’amministrazione comunale o della prestazione di servizi ai migranti una priorità).

Risultati della ricerca

Principali risultati

- Pochi migranti sono impiegati presso le amministrazioni pubbliche: per esempio, soltanto l’1,9 % del personale della pubblica amministrazione e della difesa è composto da stranieri nell’UE15.
- Vari fattori stanno spingendo le città a realizzare delle iniziative in materia di diversità nei settori dell’occupazione e della prestazione di servizi. Fra essi, accanto al desiderio di promuovere la parità, rientrano il rispetto della legge, la carenza di manodopera, la presenza evidente di svantaggi o di tensioni all’interno della comunità e la pressione da parte degli utenti dei servizi.
- La consulenza e la collaborazione costituiscono una parte fondamentale del lavoro di integrazione di vari comuni, che collaborano con ONG, gruppi comunitari e parti sociali. Altri comuni hanno stabilito dei partenariati formali con organizzazioni esterne per collaborare nella prestazione di servizi.
- Alcune città, come Copenaghen, Stoccarda e Wolverhampton hanno inserito principi di parità e diversità nei loro contratti per i servizi esternalizzati a fornitori esterni.
- Molte città effettuano un monitoraggio dei risultati delle prassi in materia di occupazione e di prestazione di servizi – per esempio, in termini di misurazione della composizione del personale del comune. Wolverhampton, ad esempio, svolge analisi di impatto della parità per le sue politiche e i suoi servizi – in particolare per le nuove iniziative prima che esse siano realizzate.
- La maggior parte delle città dispone di un meccanismo di reclami per i lavoratori dipendenti e per coloro che cercano un lavoro e che ritengono di non aver ricevuto un trattamento equo; alcune città si sono dotate di meccanismi simili per gli utenti di servizi.
- Varie città hanno politiche specifiche in materia di molestie sul posto di lavoro, che comprendono, implicitamente o esplicitamente, le molestie per ragioni razziali.
- Nella pratica, possono sorgere vari problemi nella prestazione di servizi o nell’accesso dei migranti ai servizi a causa di barriere linguistiche, scarsa dimestichezza con la struttura che eroga i servizi, scarsa fiducia nel fatto che il servizio venga fornito o aspettative non realistiche riguardo al servizio che può essere fornito.
- Le città hanno adottato una serie di approcci per promuovere la qualità dei servizi forniti ai migranti. Alcuni comuni operano per soddisfare le necessità specifiche dei migranti mettendoli in contatto con i fornitori di servizi. Alcune città garantiscono che le informazioni necessarie siano tradotte nelle lingue opportune. Altri approcci prevedono l’adattamento dei servizi esistenti ai migranti (per esempio, prevedendo delle giornate

² Managing diversity: What’s in it for business? http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/broch/fact4_en.pdf

³ La discriminazione è definita come un trattamento meno favorevole riservato a una persona o a un gruppo rispetto a un altro per ragioni previste dalle norme sulla discriminazione, ivi compresi il sesso, l’età e la disabilità. Nella presente relazione la discriminazione riguarda questioni di razza, religione e credo. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/faq/faq1_en.htm

⁴ Cfr. presentazione PowerPoint del professor Chris McCrudden all’indirizzo http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/events/romeconf07_en.htm

in cui le piscine pubbliche sono aperte esclusivamente alle donne), di favorire la denuncia di reati generati dall'odio e aumentare la multietnicità nella prestazione di servizi da parte dei comuni (per esempio nella polizia).

- Circa la metà delle città dispone di politiche di occupazione proattive per aiutare i migranti a superare gli ostacoli all'occupazione oppure ha almeno realizzato procedure antidiscriminazione.

Sfide per migliorare la prestazione di servizi

Le città si trovano di fronte a varie sfide nel gestire la diversità nell'ambito della prestazione di servizi:

- mancanza di visione generale e di leadership;
- mancanza di consapevolezza da parte del personale;
- livello insufficiente di personale per realizzare le prassi;
- resistenze a livello locale – in particolare ove c'è l'impressione che i comuni offrano ai migranti un trattamento di favore;
- mancanza di coerenza tra i servizi;
- difficoltà a soddisfare le necessità di migranti privi di documenti;
- contrasto con la politica nazionale.

Sfide per migliorare le prassi in materia di occupazione

Le città si sono trovate di fronte a una serie di sfide nell'assumere una manodopera differenziata. Mentre varie sfide sono comuni alla prestazione di servizi e all'occupazione, le sfide specifiche riguardanti le politiche di occupazione comprendono:

- concorrenza da parte di datori di lavoro del settore privato che offrono condizioni più vantaggiose;
- tagli all'occupazione nel settore pubblico;
- difficoltà nel trovare candidati adeguatamente qualificati, in particolare ove non si sia ancora sviluppato un gruppo di migranti di seconda generazione con un buon livello di istruzione;
- barriere all'assunzione di stranieri per posti di lavoro nella pubblica amministrazione;
- mancanza di competenze linguistiche, livello di conoscenze non sempre giustificato dai requisiti necessari per il posto di lavoro;
- riconoscimento delle qualifiche assente o complesso a livello burocratico.

Guidare le buone pratiche

Raccomandazioni per i responsabili politici a livello europeo

Fornire una guida riguardo a concetti, terminologia, obblighi legali e buone pratiche

Le città possono usufruire di una guida autorevole ed esplicita da parte della Commissione europea su

⁵ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_en.htm

⁶ Direttiva 2007/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione, cfr. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/legis/lgdirect_en.htm

concetti e terminologia relativi, per esempio, alla differenza tra parità e gestione della diversità e tra azione positiva e discriminazione positiva. Può essere altresì fornita una guida riguardo ai vantaggi e agli svantaggi nell'adozione di specifici approcci per lo sviluppo di politiche. Tale guida può comprendere una spiegazione delle complessità di un quadro politico incentrato esclusivamente sulla diversità (un'attenzione puntata unicamente sui vantaggi della diversità può significare che le sfide e i rischi che essa presenta sono sminuiti oppure che i diritti fondamentali dei singoli migranti a un trattamento equo sono ignorati).

La guida della Commissione europea sui requisiti e gli obblighi legali posti dal diritto comunitario – in una forma accessibile e comprensibile per le città – fornirebbe altresì chiarezza riguardo alle circostanze in cui l'azione positiva è opportuna e in cui la discriminazione positiva può essere legale. Può anche chiarire fino a che punto i contratti con fornitori esterni di servizi per i migranti possono includere condizioni per soddisfare i requisiti in materia di diversità e parità, senza infrangere le norme comunitarie per le gare di appalto. Tali informazioni potrebbero essere pubblicate sul sito web della Commissione relativo all'integrazione dei migranti e negli opuscoli messi a disposizione nelle diverse lingue⁵.

Tenuto conto della priorità data dal Consiglio d'Europa alla parità e alla promozione dell'integrazione dei migranti, il Comitato dei Ministri potrebbe adoperarsi per portare l'attenzione dei governi su tali raccomandazioni. In aggiunta, il Congresso dei poteri locali e regionali e la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza potrebbero considerare di fornire una guida sulle buone pratiche per i comuni fuori dall'UE.

Analizzare le restrizioni normative all'accesso di cittadini non SEE a lavori nei comuni

Le restrizioni all'accesso di cittadini non SEE a lavori nei comuni confina molte persone a posti di lavoro temporanei o a lavori messi a disposizione da contraenti che offrono una paga inferiore e condizioni di lavoro meno vantaggiose. La Commissione europea potrebbe finanziare uno studio comparativo e un'analisi critica di tali restrizioni, che potrebbero essere realizzati dal Consiglio d'Europa o dall'Agenzia dei diritti fondamentali (FRA). Un simile studio potrebbe analizzare la ragion d'essere di tali restrizioni nonché il loro impatto e fornire una guida ai governi nazionali per limitarle o eliminarle, promuovendo così le opportunità di accesso dei migranti a lavori "buoni" presso le autorità comunali.

Analizzare l'impatto della direttiva UE sull'occupazione

Nel quadro dell'elaborazione delle politiche, esiste un riferimento limitato a livello comunale alla direttiva sull'occupazione che proibisce la discriminazione per ragioni religiose e di credo⁶. Inoltre, le città stanno adottando approcci molto diversi rispetto alle implicazioni di pratiche religiose e culturali sul posto di lavoro. I comuni potrebbero usufruire di una guida nella definizione di un'area sensibile riguardo ai rapporti in materia di occupazione. Un'analisi estesa e ben mirata dei diversi approcci adottati dai datori di

lavoro del settore pubblico e dell'impatto di tali azioni, nel contesto dei requisiti stabiliti dalla direttiva, potrebbe aiutare a elaborare tale guida.

Negli orientamenti strategici per la Politica europea in materia di occupazione, sottolineare il ruolo dei comuni nell'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro

Negli orientamenti per la Strategia europea per l'occupazione, la Commissione europea sottolinea l'importanza di promuovere l'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro – in particolare, di quanti provengono da alcune regioni (come il nord Africa) o hanno uno specifico status legale o demografico, come i rifugiati o le donne di paesi musulmani. Tuttavia, il ruolo e la responsabilità delle autorità locali in qualità di datori di lavoro non sono stabiliti in modo esplicito. Le linee guida dovrebbero essere rivedute al fine di raccomandare agli Stati membri di considerare l'importanza delle città come datori di lavoro diretti nei mercati del lavoro locali, nonché il loro potenziale di costituire un modello per le imprese del settore privato.

Sostenere il prosieguo del dialogo sociale settoriale in materia di gestione della diversità e di parità di trattamento nelle autorità locali e regionali

Per anni, i datori di lavoro del settore pubblico nelle autorità locali e regionali, rappresentati dal Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CEMR) e i sindacati locali del settore pubblico rappresentati dall'EPSU nell'ambito dell'ETUC hanno portato avanti un dialogo sociale settoriale a livello europeo. L'obiettivo di tale dialogo è migliorare le condizioni di assunzione e di lavoro dei lavoratori dipendenti delle autorità locali regionali europee. Recentemente, le parti sociali di tale settore si sono concentrate sulla questione della parità di trattamento e della gestione della diversità. La Commissione europea dovrebbe sostenere tali iniziative creando un catalogo di prassi e di accordi collettivi innovativi; questo potrebbe migliorare le opportunità di occupazione e le condizioni di lavoro dei migranti impiegati in qualità di lavoratori dipendenti presso le autorità locali e regionali. Inoltre, la Commissione dovrebbe chiedere con urgenza alle parti sociali di raggiungere un accordo su raccomandazioni concrete e pratiche.

Accrescere la consapevolezza riguardo al ruolo delle città come datori di lavoro essenziali

La Commissione europea potrebbe prendere in considerazione di sensibilizzare maggiormente le autorità locali riguardo al loro ruolo come datori di lavoro essenziali, dando vita a uno scambio di esperienze tra le autorità locali riguardo al loro ruolo come datori di lavoro e prestatori di servizi per i migranti. Una piattaforma per tali iniziative potrebbe essere il cosiddetto "processo di Rotterdam", che costituisce un'iniziativa congiunta tra Eurocities e la direzione generale (DG) Giustizia, libertà e sicurezza della Commissione. In alternativa, il sostegno finanziario potrebbe provenire da una serie di seminari regionali nell'ambito del nuovo programma PROGRESS della DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità.

Prevedere un sostegno per la formazione di migranti assunti dalle autorità locali nel quadro del Fondo sociale europeo

Per tradizione, il Fondo sociale europeo (FSE) – e i relativi programmi – hanno avuto un ruolo importante nello sviluppo del capitale umano di gruppi, come i migranti, che sono a rischio nel mercato del lavoro. Considerato che i migranti assunti dai comuni sono sovrarappresentati ai livelli più bassi di tali autorità locali, dovrebbe essere integrato nelle attività del FSE uno specifico sostegno per i lavoratori migranti assunti presso le autorità locali. La Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero rendere le autorità locali consapevoli della disponibilità di tale finanziamento.

Accrescere la cooperazione interistituzionale all'interno dell'UE

La questione dell'occupazione e della prestazione di servizi per i migranti nelle autorità locali riguarda varie agenzie dell'UE, quali Eurofound, il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (CEDEFOP) e la FRA. Tali agenzie dovrebbero cooperare maggiormente su tale questione e prendere in considerazione la ricerca e il dialogo congiunti con le autorità locali in Europa. In aggiunta, dovrebbero cooperare maggiormente con gli organi dell'UE attivi nell'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro a livello locale – in particolare, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) e il Comitato delle regioni (CdR). In tale contesto, il CESE potrebbe considerare di sollevare la questione dell'occupazione e della fornitura di servizi a livello comunale per i migranti nel nuovo Forum europeo sull'integrazione.

Raccomandazioni per i governi nazionali

Richiedere alle città di promuovere le pari opportunità

Nel 2002, la commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa ha raccomandato che alle autorità pubbliche sia richiesto a livello normativo di promuovere la parità e di prevenire la discriminazione e che tale vincolo sia esteso agli organismi ai quali essi affidano la fornitura di servizi o concedono sovvenzioni. Le città della rete che hanno attuato tali raccomandazioni hanno riscontrato che tali iniziative possono comportare un cambiamento positivo. Pochi paesi hanno attuato le raccomandazioni dell'ECRI a livello nazionale; i governi nazionali dovrebbero considerare il potenziale di tali strumenti per cambiare i comportamenti, imparando da quanti hanno iniziato ad adottare tale approccio.

Includere i datori di lavoro del settore pubblico locale nei piani nazionali di integrazione

Negli ultimi anni, molti Stati membri hanno sviluppato piani nazionali di integrazione per i migranti, che definiscono gli obiettivi e i programmi prioritari delle attività di integrazione a livello nazionale. Gli Stati membri potrebbero riconoscere nei loro piani nazionali l'importanza dell'occupazione e della prestazione di servizi ai migranti dalle autorità locali. In aggiunta, i governi nazionali dovrebbero incoraggiare le loro autorità locali a essere un esempio a livello di politiche di parità proattive e generali per i lavoratori migranti. A tal fine, gli Stati

membri dovrebbero prendere in considerazione il finanziamento di uno scambio di esperienze tra le autorità locali su queste importanti questioni.

Incoraggiare il dialogo sociale a livello nazionale

Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare i partner sociali nelle autorità pubbliche locali a intraprendere o proseguire la consultazione e la contrattazione collettiva su una gestione efficace della diversità e della parità per i lavoratori migranti.

Analizzare le procedure per il riconoscimento delle qualifiche dei migranti

Per i migranti, l'accesso all'occupazione – e allo sviluppo della carriera – nelle amministrazioni pubbliche locali può dipendere dal riconoscimento immediato, adeguato ed equo delle qualifiche e dell'esperienza professionale. I fatti mostrano che delle procedure nazionali non adeguate stanno portando a un significativo spreco di capacità e capitale umano. Le autorità locali nella loro funzione di datori di lavoro, tuttavia, non sono responsabili dell'elaborazione di procedure per la standardizzazione e il riconoscimento delle qualifiche, compito che spetta ai governi nazionali. Sarebbe utile che i governi nazionali analizzassero le disposizioni di cui dispongono relativamente al riconoscimento delle qualifiche in modo da garantire che queste non ostacolino senza ragione la piena integrazione dei migranti nel mercato del lavoro – in particolare nell'assunzione presso i comuni.

Informare i migranti sui loro diritti

I governi nazionali potrebbero mettere a disposizione degli opuscoli nelle lingue necessarie, per informare i migranti riguardo ai loro diritti in materia di occupazione e per mettere in risalto le opportunità di lavoro presso le amministrazioni pubbliche locali. In modo analogo, ai migranti dovrebbero essere fornite informazioni sui servizi prestati dalle autorità locali ai quali hanno diritto.

Raccomandazioni per le città

Fornire una guida e garantire la coerenza fra i servizi

L'incitamento ad avviare iniziative in materia di diversità spesso arriva direttamente dagli utenti dei servizi o dalla necessità di conformarsi alla normativa nazionale. Il personale dei comuni stesso può dare vita a delle iniziative dal basso; tuttavia, tali iniziative potrebbero non essere raccolte da altre sezioni dell'autorità locale. Soltanto raramente le iniziative in materia di diversità sono il risultato di un quadro politico generale che individua degli obiettivi chiari e nell'ambito del quale la responsabilità è assunta ad alto livello tra i rappresentanti eletti e il personale. Di conseguenza, in molte autorità locali si riscontra una mancanza di coerenza. Al contrario, quando i funzionari di alto livello hanno competenza in tale materia e vi è una supervisione da parte dei quadri amministrativi responsabili della sua attuazione (con l'obbligo per i servizi di presentare una relazione sui risultati raggiunti), vi è una maggiore chiarezza sugli obiettivi e si rileva una maggiore coerenza nella loro attuazione all'interno dell'autorità.

In primo luogo le città dovrebbero analizzare – al massimo livello – i loro obiettivi in materia di occupazione dei migranti e di fornitura di servizi. In secondo luogo, le città dovrebbero attuare dei sistemi di leadership e di gestione per garantire la coerenza nelle attività volte al raggiungimento degli obiettivi; tale azione dovrebbe coinvolgere tutti i servizi e i settori interessati. Inoltre, dovrebbero essere messi in risalto e riconosciuti i risultati raggiunti ove le buone pratiche sono già attuate grazie all'iniziativa dei membri del personale.

Andare oltre le procedure antidiscriminazione

Tutti gli Stati membri dell'UE – e, per estensione, le città – devono rispettare le direttive comunitarie relative alla prevenzione di discriminazioni razziali o religiose sul posto di lavoro e di discriminazioni razziali nella fornitura di servizi. In alcuni uffici all'interno dei comuni, la conformità al diritto in materia di lotta alla discriminazione è vista come il limite alla responsabilità del comune. Altri, tuttavia, hanno riscontrato che ove le necessità dei migranti differiscono da quelle degli altri residenti o laddove essi si trovano di fronte a ostacoli aggiuntivi nell'accesso al lavoro e ai servizi, non è sufficiente evitare semplicemente la discriminazione: i comuni devono intraprendere un'azione positiva (e non una discriminazione positiva) per superare tali ostacoli. Tra le azioni positive vi sono per esempio l'indirizzare gli annunci di lavoro ai migranti nella loro lingua, proporre corsi di lingua di livello avanzato, tradurre le informazioni sui servizi forniti e formare il personale ad aiutare i migranti a compilare i moduli di candidatura.

Le città dovrebbero realizzare un'inchiesta volta a comprendere se i migranti – di prima e di seconda generazione – riescano ad avere accesso al lavoro e ai servizi e individuare gli eventuali ostacoli che glielo impediscono. Le città dovrebbero quindi definire i passi da compiere per superare tali ostacoli e permettere così ai migranti di essere competitivi per i posti di lavoro (e per le promozioni) su una base equa e di accedere agli opportuni servizi.

Realizzare un monitoraggio e una responsabilità efficaci

In varie città, sono scarsi o inesistenti i dati riguardanti l'accesso dei migranti al lavoro, compreso il lavoro di alto livello, nelle amministrazioni delle autorità locali, o relativi al fatto che siano proporzionalmente rappresentati tra gli utenti dei servizi. Analogamente, in molti casi, non esistono dati sulle necessità dei migranti, sul loro livello di soddisfazione rispetto ai servizi o sui risultati di tali servizi rispetto a quelli offerti ad altri utenti – per esempio, in termini di risultati a livello di istruzione, standard degli alloggi o condizione di salute. Mentre in alcuni paesi è obbligatorio raccogliere dati sugli stranieri o sulle minoranze etniche, in altri è considerato discriminatorio; tuttavia, l'assenza di dati rende quasi impossibile per le città valutare gli ostacoli che i migranti devono affrontare nell'accedere ai lavori e ai servizi offerti dai comuni. Nel 2007, in una relazione sull'applicazione della direttiva sull'uguaglianza razziale, il Parlamento europeo ha sottolineato l'importanza di una raccolta di dati affidabile e adeguata e la necessità di disporre di dati statistici distinti per gruppo etnico al fine di dimostrare la discriminazione indiretta e avere un riflesso sulle misure antidiscriminazione⁷.

⁷ Relazione sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (2007/2094(INI))

Ci si aspetta che molte amministrazioni cittadine siano in grado di elaborare una relazione sui loro progressi nella riduzione e nella prevenzione della discriminazione. Alcune, tuttavia, sono andate oltre e hanno creato delle misure per stabilire chi deve rispondere dei loro risultati nell'attuazione delle politiche in materia di parità e di diversità. I dirigenti possono essere ritenuti responsabili a livello interno per la creazione di un'équipe variegata e/o per i risultati ottenuti nella prestazione di servizi a una comunità diversificata. Gli ispettori esterni – nominati dalla città o dagli organismi nazionali – possono chiedere all'amministrazione cittadina di rispondere dei vari aspetti dei risultati ottenuti in tali ambiti. Senza dei dati che permettano al personale e al comune di monitorare i progressi, è difficile attuare tali misure.

Le città devono innanzitutto verificare se dispongono di dati sufficienti a monitorare i loro progressi nell'assumere migranti e nel fornire servizi. In caso contrario, dovrebbero cercare di realizzare dei metodi efficaci di raccolta dati; l'attuazione di tali metodi nell'amministrazione permetterebbe di evitare che ogni servizio elabori un proprio approccio. In secondo luogo, le città dovrebbero definire i criteri da adottare per valutare il livello di attuazione e l'impatto delle misure già adottate. Occorrerebbe porsi varie domande. Quali sono le necessità dei migranti? Le attività dell'autorità locale corrispondono ai suoi obiettivi politici? Le politiche – e i progressi realizzati per raggiungere gli obiettivi politici – sono adeguate, efficaci e sostenibili? Infine, le città dovrebbero considerare l'adozione di forme aggiuntive di attribuzione della responsabilità – a livello sia interno che esterno – per garantire un riscontro sui risultati ottenuti e l'opportunità di trarre insegnamento dall'esperienza.

Analizzare le procedure di assunzione e gli ostacoli procedurali all'occupazione

I migranti si trovano di fronte a numerosi ostacoli procedurali quando cercano lavoro nelle amministrazioni comunali. Alcuni di essi sono necessari: il personale deve disporre di competenze linguistiche dimostrabili e di qualifiche professionali adeguate al posto di lavoro. Tuttavia, in alcuni casi, i migranti si trovano di fronte a requisiti superiori a quelli necessari a svolgere efficientemente il lavoro - il requisito di parlare due lingue ufficiali, per esempio, o di avere padronanza linguistica per un lavoro manuale, dove in pratica tali abilità non sono necessarie. Il riconoscimento delle qualifiche è un ulteriore ostacolo: a livello nazionale, le complessità procedurali e i tempi lunghi fanno sì che i migranti siano spesso troppo qualificati per la posizione che occupano.

Le città dovrebbero prendere in esame l'ammissibilità dei migranti ai lavori all'interno della loro amministrazione; inoltre, dovrebbero valutare se i criteri generali che svantaggiano eccessivamente i migranti – come i requisiti relativi alle capacità linguistiche – siano necessari in tutti i casi. In secondo luogo, le città potrebbero portare all'attenzione dell'autorità nazionale competente le difficoltà

incontrate relativamente al riconoscimento delle qualifiche, con l'obiettivo di realizzare un sistema in cui sia possibile riconoscere ufficialmente le qualifiche dei migranti in tempi ragionevoli. Infine, i comuni potrebbero analizzare gli approcci proattivi adottati da altre città della rete per attrarre i migranti e, ove opportuno, integrare tali approcci nella loro strategia di assunzione.

Garantire che l'ambiente di lavoro sia accogliente per i migranti assunti come lavoratori dipendenti

I comuni che vogliono assumere dei migranti possono intraprendere delle iniziative per garantire che l'ambiente di lavoro sia accogliente e soddisfi le necessità particolari dei migranti, senza ripercussioni sul resto della manodopera o senza generare costi eccessivi inutilmente. Tali iniziative possono comprendere:

- garantire che la mensa per il personale tenga conto delle diverse esigenze alimentari;
- riservare una stanza destinata alla preghiera per coloro che desiderano pregare nelle pause durante la giornata;
- offrire flessibilità nel prendere ferie per feste religiose;
- creare un gruppo di sostegno informale per il personale appartenente a minoranze;
- tradurre le informazioni riguardanti la salute e la sicurezza.

Non tutte le città hanno ritenuto opportuno intraprendere tali iniziative, spesso perché i lavoratori dipendenti non le hanno richieste. Tuttavia, anche senza una richiesta diretta da parte del personale, un simile adattamento del posto di lavoro può inviare ai potenziali lavoratori dipendenti un segnale del fatto che l'amministrazione è un ambiente di lavoro inclusivo e accogliente. Le città dovrebbero valutare se l'ambiente di lavoro in tutti i suoi settori sia adeguato e accogliente per i migranti e – in caso contrario – dovrebbe prendere in considerazione un suo adattamento per incoraggiare i migranti a candidarsi per posti di lavoro e a restare nel contesto lavorativo del comune.

Estendere la formazione sulla gestione della diversità e la prassi della parità

Gestire la diversità non significa soltanto garantire pari opportunità ai migranti in materia di occupazione. Le città devono poter trarre il massimo vantaggio da una manodopera diversificata a livello culturale ed essere in grado di gestire efficacemente le sfide poste da tale diversità. Alcune città stanno sviluppando la loro strategia di gestione della diversità nel quadro di un più ampio riconoscimento delle necessità di una popolazione che è diversa per sesso, età, etnia, disabilità e orientamento sessuale, garantendo al contempo che i lavoratori dipendenti ricevano la formazione necessaria a rispettare la legge e a garantire pari opportunità.

I migranti che fanno parte del personale non dovrebbero occupare soltanto posti di lavoro specializzati a contatto con altri migranti, ma dovrebbero piuttosto avere la possibilità di contribuire a elevare gli standard nei normali servizi offerti alla popolazione locale diversificata. I dirigenti dovrebbero garantire che tutti i lavoratori dipendenti

⁸ *Public procurement and race equality: Guidance for local government*, Commission for Racial Equality, http://www.equalityhumanrights.com/Documents/Race/Public%20sector/Race%20equality%20duty/Procurement/RED_local_government_procurement_guidelines.pdf

abbiano una formazione sufficiente in materia di interculturalità per potersi sentire sicuri nel lavorare con, e nel fornire servizi a, persone di cultura e credo differenti; inoltre, nel processo di assunzione, i dirigenti dovrebbero – ove opportuno – riconoscere le competenze in materia di interculturalità come un'abilità lavorativa. Dovrebbero altresì promuovere un ambiente di cui i lavoratori dipendenti non abbiano timore di ammettere di non conoscere le necessità di un gruppo particolare, o di non avere una particolare sensibilità a livello culturale rispetto allo stesso.

Creare standard di diversità e di parità nei contratti con i fornitori esterni

Molte città affidano la prestazione di servizi a organizzazioni private e di volontariato. In una minoranza di casi, le città hanno stabilito nel contratto con il fornitore di servizi che quest'ultimo deve osservare le migliori pratiche in materia di discriminazione e di pari opportunità tra i suoi lavoratori dipendenti e nei servizi che fornisce. Questo permette alla città di garantire il raggiungimento dei suoi obiettivi e l'adempimento dei suoi obblighi, anche se può non fornire direttamente il servizio. Le guide alle procedure di appalto pubblico mostrano come tale approccio possa essere seguito nel rispetto delle norme comunitarie sulle gare di appalto⁸. Le città dovrebbero riflettere sul modo migliore per includere tali clausole nei loro contratti con i prestatori di servizi e con le organizzazioni a cui affidano dei contratti.

Garantire che gli obiettivi di parità e diversità trovino riscontro negli accordi di partenariato

Le città lavorano con varie organizzazioni esterne nell'integrazione dei migranti; tali organizzazioni possono comprendere i comuni vicini, le sezioni regionali del governo, le camere di commercio, le ONG, i sindacati e le organizzazioni religiose. Nel caso in cui le città stesse stiano elaborando degli obiettivi di parità e diversità nelle loro politiche in materia di occupazione e di fornitura di servizi, possono sfruttare tale opportunità per incoraggiare i loro partner a imitarli. L'esperienza delle imprese del settore privato è istruttiva; gli insegnamenti tratti dalla loro esperienza di partenariato con i rappresentanti dei sindacati locali e i comitati del personale potrebbero essere applicati dalle autorità locali nello sviluppo di una politica efficace per i migranti in materia di diversità e parità.

Nel caso in cui le città aderiscano a partenariati strategici locali, dovrebbero garantire che le questioni di parità e diversità relative all'occupazione nelle organizzazioni dei membri e alla fornitura di servizi siano parte del piano operativo di partenariato. Le città che non aderiscono attualmente a tali partenariati dovrebbero considerare se i loro obiettivi potrebbero essere raggiunti più facilmente attraverso una cooperazione più stretta con le organizzazioni vicine a livello locale.

Estendere la consultazione e la partecipazione ai migranti

Le città hanno rilevato che consultare i migranti riguardo alle sfide a cui devono fare fronte

nell'accedere ai posti di lavoro e ai servizi ha aiutato a elaborare migliori politiche e iniziative. Creare i contatti necessari e stabilire una comunicazione non è sempre facile, in particolare quando i migranti provengono da diversi paesi d'origine, con lingue e contesti culturali e religiosi differenti. Tuttavia, molte città sono riuscite a creare dei comitati consultivi permanenti o dei mezzi di consultazione ad hoc per sviluppare le loro attività.

Le città dovrebbero interrogarsi sui mezzi più efficaci per garantire che le voci dei migranti siano ascoltate quando si riflette su nuovi approcci politici e su riforme dei servizi; nel fare questo si dovrebbe andare oltre la consultazione per far partecipare attivamente al processo di programmazione politica i migranti e le persone provenienti da un contesto di migrazione. Le città dovrebbero considerare la possibilità di realizzare delle valutazioni di impatto – consultazioni con i migranti sull'impatto potenziale di nuovi servizi e politiche. Tale processo di consultazione potrebbe contribuire a prevedere eventuali impatti negativi e potrebbero così essere sfruttate delle opportunità per promuovere la parità che altrimenti potrebbero non essere prese in considerazione.

Assicurare che tutti i nuovi migranti abbiano accesso a consulenza, informazioni e apprendimento linguistico

Le città differiscono sostanzialmente per ampiezza dei servizi forniti per favorire l'integrazione di migranti; inoltre, i servizi possono essere forniti soltanto a determinate categorie. Un intervento precoce, appena i nuovi arrivati giungono per la prima volta in una città, può abbreviare i tempi necessari affinché trovino un lavoro, accedano ai servizi essenziali e contribuiscano alla società. Un tale approccio può anche aiutare i migranti a sentirsi benvenuti, promuovendo così un senso di appartenenza e di cittadinanza condivisa.

Nella consultazione con i migranti, le ONG e i sindacati, i comuni dovrebbero stabilire se le necessità dei nuovi arrivati sono soddisfatte e riflettere su possibili vie per estendere l'offerta di servizi disponibili e accrescere la conoscenza di essi da parte dei migranti; ciò potrebbe richiedere di riesaminare e adeguare l'offerta di servizi o semplicemente di adattare i servizi generali esistenti.

Sviluppare una strategia efficace nel settore delle comunicazioni pubbliche

Varie città della rete hanno incontrato una reazione ostile da parte del pubblico alla loro offerta di servizi ai migranti; inoltre, tale resistenza proveniva da alcuni membri del personale che non erano convinti che le politiche in materia di diversità nel settore dell'occupazione o dei servizi fossero necessarie.

I comuni dovrebbero riflettere sui modi migliori per accrescere tra i membri del loro personale e tra il pubblico la consapevolezza riguardo alle ragioni che stanno alla base delle politiche in materia di diversità. Al contempo dovrebbero contrastare la cattiva informazione riguardo all'accesso dei migranti ai servizi, ove questi rappresentino una potenziale fonte di tensione all'interno della comunità.

La rete CLIP

Nel settembre 2006, il congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, la città di Stoccarda e Eurofound hanno lanciato la rete CLIP. L'obiettivo dell'iniziativa era quello di associare grandi città europee in un processo congiunto di apprendimento su vari anni. Attraverso una condivisione strutturata dall'esperienza, la rete permetterà alle autorità locali di imparare le une dalle altre e di realizzare una più efficace politica di integrazione per i migranti. Inoltre, le analisi sosterranno l'emergere di un dibattito politico a livello europeo sull'integrazione, con esempi innovativi di politiche di integrazione a livello locale.

In totale, 20 città europee e cinque istituti di ricerca della rete di eccellenza Migrazione internazionale, coesione e integrazione Sociale (IMISCOE) finanziata dall'UE hanno partecipato al primo modulo sugli alloggi. Fra le città che hanno partecipato attivamente alla ricerca vi sono Amsterdam, Anversa, Arnsberg, Breda, Brescia, Budapest, Copenaghen, Dublino, Francoforte sul Meno, Izmir, Liegi, Lussemburgo, Marsiglia, Praga, Sefton, Stoccarda, Terrassa, Turku, Vienna e Zagabria.

Il primo modulo della rete CLIP nel 2007 riguardava l'alloggio e ha visto la partecipazione del Comitato delle regioni e del Consiglio dei comuni delle regioni d'Europa (CEMR), nonché della direzione generale Giustizia, libertà e sicurezza e della direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità della Commissione europea.

Il secondo modulo di ricerca della rete CLIP nel 2007-2008 è incentrato sulla politica in materia di diversità – una questione fondamentale nel 2007, anno europeo per le pari opportunità. Il terzo modulo nel 2008-2009 sarà incentrato sul dialogo interculturale e interreligioso con le comunità musulmane a livello locale e il quarto modulo nel 2009-2010 riguarderà vari aspetti dell'imprenditorialità etnica e il ruolo delle autorità locali.

Per la realizzazione del secondo e successivo modulo di ricerca, la rete è stata estesa a 25 città, che stanno partecipando attivamente. La rete comprende complessivamente poco meno di 30 città.

Il gruppo di ricerca europeo CLIP

Centro per gli studi etnici e migrazioni (CEDEM), università di Liegi

Centro su migrazioni, politica e società (COMPAS), università di Oxford

Eurofound

Forum europeo di studi sulle migrazioni (efms), università di Bamberga

Istituto per le migrazioni e gli studi etnici (IMES), università di Amsterdam

Istituto per la ricerca urbana e regionale (ISR), accademia austriaca delle scienze

Coordinatore della ricerca: efms, università di Bamberga

I risultati e le raccomandazioni contenute in questa guida sono stati elaborati da Sarah Spencer, del centro su migrazioni, politica e società (COMPAS) dell'università di Oxford, sulla base delle relazioni dei ricercatori degli istituti sopra citati.

Ulteriori informazioni

Teresa Renehan, funzionario di collegamento responsabile per l'informazione ter@eurofound.europa.eu

Contesto in cui è stata sviluppata la rete CLIP:
<http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm>

Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro

Wyattville Road, Loughlinstown, Dublino 18, Irlanda

Telefono: (+353 1) 204 31 00

E-mail: information@eurofound.europa.eu

Sito web: <http://www.eurofound.europa.eu>



Ufficio delle pubblicazioni

Publications.europa.eu