

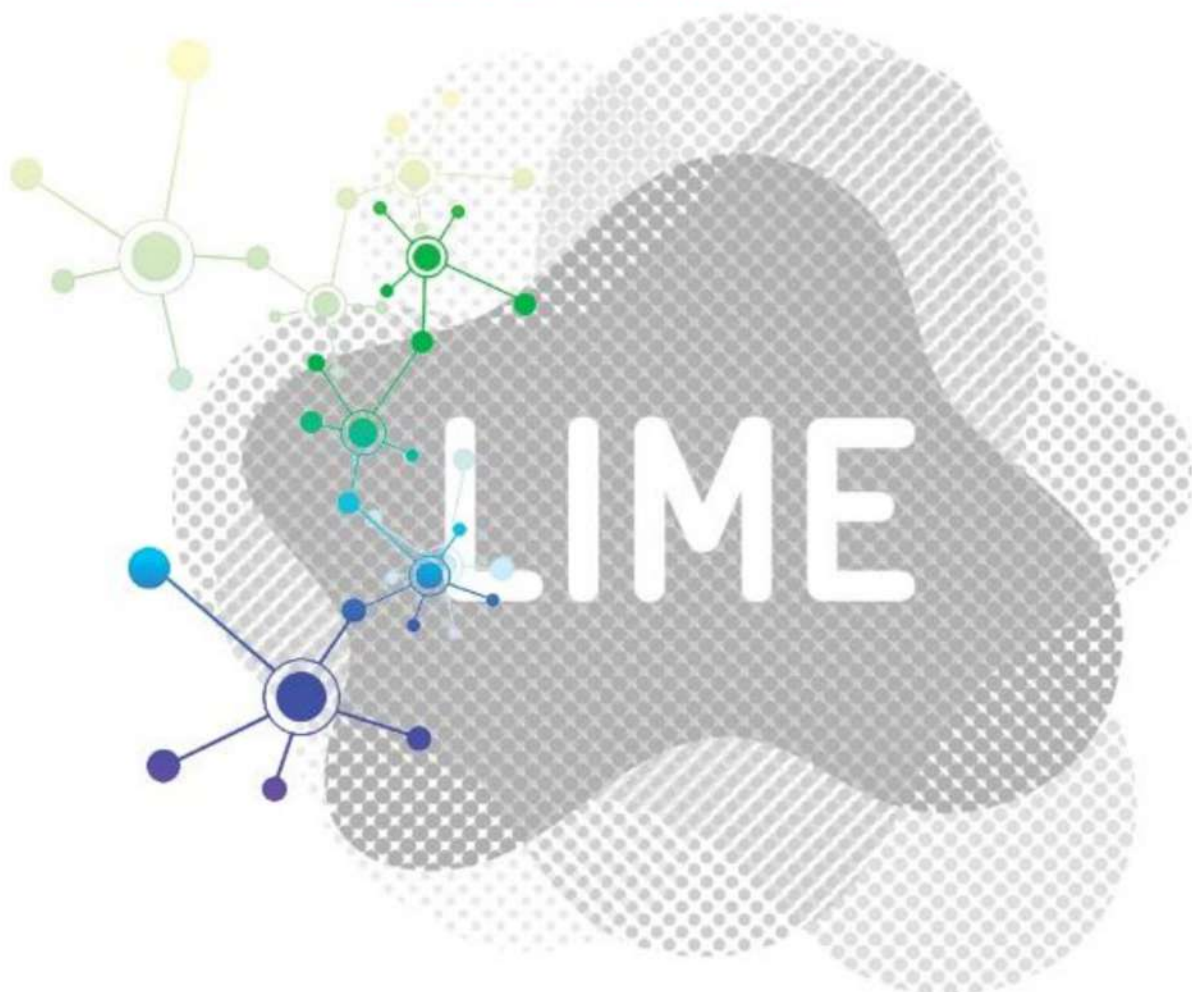


Labour
Integration
for Migrants
Employment



MIGRANTS' ECONOMIC INTEGRATION CLUSTER

Implement in cluster: a new form of governance to empower social capital of local networks for Third Country Nationals' labour inclusion.





Labour Integration for Migrants Employment

Implement in cluster: a new form of governance to empower social capital of local networks for Third Country Nationals' labour inclusion.

1. Foreword

The research done in the framework of LIME Project has analysed the *cluster network* approach to the labour market integration of third-country nationals (hereafter TCNs). This approach enables local socio-economic actors to define a shared strategy for an effective TCNs integration process. It was analysed in previous research (Klaer & Hahn, 2008) but it remains little explored in the field of TCNs' labour inclusion.

LIME moved from the definition of three key concepts:

- ✓ Integration is a complex, dynamic and multi-dimensional process concerning both individual level and community one.
- ✓ Labour inclusion is a key driver to ensure effective integration of TCNs in hosting societies (in terms of full recognition of their skills and competences, non-discrimination, and achievement of their economic potential).
- ✓ Enhancing social/relational capital of the local networks is crucial to activate mutual collaboration processes co-managed by public, private and third sector actors.

LUMSA University research team monitored the whole implementation of LIME project aiming at

- ✓ Analysing the governance of TCNs labour inclusion by evaluating two pilot actions concerning vocational and entrepreneurial training in Italy and Spain.
- ✓ Defining a new approach of cooperation among key local actors (public, private and civil society organisations), specifically the *Migrants' Economic Integration Cluster* approach.
- ✓ Formulating advocacy recommendations addressing local, national and EU institutions to promote the cluster approach in the migrants' labour market integration.

Therefore, the research has been structured in three phases:

- ✓ The exploratory empirical study aimed at investigating the context and the complex phenomenon of integration process in order to define the research hypothesis and the MEIC strategic action plan.
- ✓ The analysis of the performance of territorial networks for the labour inclusion of TCNs (Rome and Madrid) through qualitative comparative analysis¹.
- ✓ The evaluation of LIME pilot actions through pre and post questionnaires and in-depth interviews to TCNs beneficiaries.

¹ Research carried out in Madrid and Rome focused on local socio-economic actors of labour market integration as to keep process and dynamic of local network for the labour market integration of TCNs.



2. TCNs Labour Inclusion: perspectives and challenges seen during the implementation of LIME project

LIME research has shown that a broader reflection on network activation, consolidation and management in the labour market integration of TCNs is needed, in order to better operationalize labour programs for TCNs and empower social capital of local networks.

The exploratory empirical study, based on qualitative data collected in Rome through Focus Group Discussions and in-depth interviews², has pointed out the need to change the organizational culture and the strategical approach by promoting a governance model that enables local socio-economic actors to maintain ongoing relations and to strengthen territorial social responsibility.

Research has disclosed many priorities to be addressed:

Firstly, it is of pivotal importance to move away from the “culture of vulnerability” that shapes the entire integration system and confirms the *stigma* of “migrant as only affected by special needs”.

Secondly, enhance “migrant cultural heritage” is the main way to enable migrants’ human capital.

The stigmatization of “migrant as simply vulnerable” could be overcome by fostering intergroup contacts between newcomers and locals which can reduce hostility and prejudices: the perception of the local community changes so that I am no longer the usual “Polish caregiver” but, in this case, I am an intercultural tourist guide. It is the perception that changes, the perspective through which each looks at the other. [...] social events, such as sport, facilitate “personal reconstruction” and strengthen friendship and trust among people. Social interaction helps to reduce distance and built a common sense of cohesion and solidarity.

(Excerpts of CSOs in-depth interviews)

Thirdly, creating sustainable “territorial alliances” made up of socio-economic actors working to implement a shared strategy for an effective TCNs labour inclusion is crucial as only this approach allows to switch from subsidiarity approach of services to empowerment approach of people and community.

The fragility of integration system depends on the perspective by which projects are developed: it would be necessary each CSO goes beyond its boundaries and starts thinking of the organization itself “as an actor that works within a network”, that is, to

2 Eight civil society organizations; two trade unions; and two public institutions.



have the awareness that its own objectives can be better achieved through stable collaborations. This means being part of a structured horizontal context.

(Excerpts of focus group interviews)

Fourthly, change of perspective should also affect the implementation of tools and programmes adequate to address challenges coming from both the fragmented legal framework on integration and the lack of shared procedures aiming at facilitating coordination between different socio-economic actors.

The main lack in integration governance, that Rome as other cities experiences, is the lack of information and coordination across different levels of government [...] working for different organisations in different sectors makes difficult to understand the objectives that each organization pursues.

(Excerpts of public institution in-depth interviews)

Fifth, the competitive approach of Civil Society Organisations towards EU and national funds elicits a twofold risk: on one hand, it often limits collaborations among CSO, and on the other hand, pre-set activities/indicators/type of partnership do not meet real need of community.

The strong dependence of organizations on obtaining funds to continue offering services provokes a “race for the call” and hinders collaboration among organizations. Furthermore, the oversupply of education and training services (language and vocational courses) more often does not meet the real needs of people living in specific territories, therefore, they do not meet real needs for successful integration process. [...] The main vulnerability is due to the pre-set objectives and activities that do not take into consideration the specificities of the territorial realities within which there are social actors already working.

(Excerpts of focus group interviews)

These challenges can be taken up by enhancing social/relational capital of the territorial networks (based on mutual collaboration processes activated and managed by different social actors) since «*numerous practices have proven that territorial social capital is a crucial factor affecting the success of interventions for integration of TCNs. The lack of this element can limit the effectiveness and sustainability of interventions; thus it is necessary to investigate how to allocate resources to improve this capital and to ensure its impact over time*» (excerpts of public institution in-depth interviews).

The analysis of the performance of territorial networks for the labour inclusion of TCNs (Rome and Madrid) has been done in order to identify the weaknesses of the existing labour integration system of migrants and, above all, to categorise the main drivers of labour integration which can strengthen and make the system more efficient. In this context,



Labour Integration for Migrants Employment

exploratory interviews have been conducted with the main stakeholders representing the specific components of the entire integration process: personnel working in reception centres, education and training; culture and sport; institutions; trade unions; legal support. Therefore, a previous analysis of the function mechanisms of the national labour integration system is recommended.

From the exploratory interviews conducted, both main actors and drivers of the labour integration system were identified and then tested on the main organization operating in the capital of both Italy and Spain, country partners of the LIME project (Mastrodascio *et al.*, 2020). The conditions or drivers identified through the in-depth interviews were, respectively, complexity (measured through the number of migrants helped yearly, the number of staff, number of years of services since the establishment of the organization); internal trust (measured through the frequency and assessment of the collaborations among organizations); external resources (represented by political/institutional support especially in regard to find financial resources).

The ability of the LIME network to integrate migrants at work level was measured through the percentage of migrants who had initially joined each organization member (network stakeholder) and then later were able to find a permanent job due to the ability of the stakeholder. Labour integration, expressed in terms of the number of migrants permanently employed, is therefore the outcome of the LIME project.

The methodology used for the analysis implemented was the Qualitative Comparative Analysis – QCA (Mastrodascio, 2021) which aims at finding the combination/s of conditions leading to either the presence or absence of the outcome investigated. The QCA analysis was run through the data retrieved from an online survey that had been previously sent to 12 organizations in Rome (Italy) and 12 organizations in Madrid (Spain). The number of conditions, organizations and type of outcome investigated through the QCA was the same in both countries to allow the research team to compare the results obtained.

As concerns the Italian context, results show that labour integration of migrants is more likely to be achieved by complex organizations with a high level of financial resources and institutional support which could offset both internal trust and previous collaborations. Therefore, internal trust does not have a strong impact on labour integration of migrants if a complex network has external resources at its disposal.

In the Spanish context, however, all three conditions counted equally to achieve labour integration of migrants. More specifically, labour integration was more likely to be achieved in the Spanish context if all conditions were present. In fact, this configuration of conditions was shown in 7 out of 12 Madrilenian organizations analysed.

Overall, the main difference between the Italian and Spanish context in terms of labour integration lies in the importance given to trust and collaboration among organizations aiming at developing job opportunities for migrants. In fact, complex trustworthy organizations operating in Spain with a low level of external resources achieved a low level of labour integration. In Italy, however, trust and previous collaborations were considered

This letterhead has been produced with the financial assistance of the European Union under the AMIF Programme. The contents of it are the sole responsibility of the consortium of LIME and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the EU.





uninfluential among complex organizations as long as there was a high level of financial and institutional support (external resources).

In conclusion, while trust and previous collaborations among organizations working to promote labour and social inclusion of migrants depends on the geographical context where the organizations provide their services, the relevance and impact of organization complexity, political/institutional support and, above all, the amount of financial resources available to carry out the activities, do not have geographic boundaries as they are equally important to achieve labour integration of migrants regardless of the geographical location of the hosting country.

The evaluation of the impact of LIME pilot action, based on online in-depth interviews with beneficiaries³, pointed out further relevant policy and program priorities mainly affecting the quality of labour inclusion interventions.

- ✓ Strong quality improvement is needed as concerns the planning of vocational and training courses.

[...] it would be necessary to have a tutoring service that you can recognize as a point of reference that follows you throughout your career path: education, training and job placement. A mentoring system that knows you and that you trust, otherwise you can feel lonely and disoriented and more often have to start talking about yourself, your skills, your expectations to different people who don't know you and you don't know (excerpts of on-line in-depth interviews).

- ✓ Change of perspective is needed to reshape career programmes for TCNs. Many actors have stressed the need to put migrants at the centre of the interventions not simply as beneficiaries of services but as persons with «human capital that can be strengthened and expanded during the integration process» (European Commission, 2010: p.70)

[...] the oversupply of education and training services (language and vocational courses) more often do not meet the real needs of people (Excerpts of focus group interviews).

Indeed, educational and training courses should aim to effective job placement both to have the opportunity to flourish as person and to advance in your career pathway. Nevertheless, educational and training courses often release certificates of qualifications without effective job placement perspective [...] (excerpts of on-line in-depth interviews).

3 Six men and two women.



Labour Integration for Migrants Employment

- ✓ Adequate tools are needed to develop synergies that could foster full integration of migrants into the labour and social context as well as planning upgrading professional skills for those working in migrants' integration sector.

The lack of an ongoing dialogue with institutions, often even among associations themselves, slows down the "institutional response to needs" so that informal networks become a rapid solution to unemployment even if it means irregular job without access to labour rights [...]

[...] mismanagement of information could be a risk. Once it happened that a mismanagement of information made a beneficiary feel lost during an emergency because none of the different actors supervising him/her were able to take care of him/her

(excerpts of focus group interviews).

It would be necessary to connect all useful data of migrants for a holistic intervention aiming to support our integration process as a whole [...] it would be important to plan the updating of professional skills for those who manage the reception centres because often resources are scarce but more often people are unable to work well with few resources. This could also guarantee that reception centres and access to education and training courses are managed not as "business" [...]

(excerpts of on-line in-depth interviews).

3. How to move forward? Evidence based recommendations from LIME Project.

Access employment, continued education, apprenticeship and traineeship can be challenging for migrants and refugees coming from Third Countries. Persons supported in the framework of LIME project have widely referred the barriers they face in the hosting societies: long periods of inactivity in the asylum reception system, scarce familiarity with the local employment market, poor foreign language capability, difficulties in accessing public employment services and hitches with qualifications recognition and validation have been described as the main factors precluding their labour inclusion. Furthermore, the outbreak of Covid-19 has exacerbated employment instability and many beneficiaries reported to have went between unemployment, underemployment and occasional employment, opting in many cases for jobs below their professional or educational skills.

These difficulties have posed specific challenges to all actors working for the labour inclusion of Third Country Nationals, and continue to do so. As observed during the implementation of LIME, and described in the above section, the reality of labour inclusion interventions at the local level can be a complex medley, in which promising and effective intervention models coexist with structural governance problems like weak coordination of key integration

This letterhead has been produced with the financial assistance of the European Union under the AMIF Programme. The contents of it are the sole responsibility of the consortium of LIME and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the EU.



players, competitive access to funds, weak or absent cluster culture and inconsistency in the program priorities of key integration stakeholders.

Remarkably, the European Commission's Communication "Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027"⁴ recognizes the urgency to address these challenges through the better empowerment of all actors contributing to the integration process, and the building of strong and long-term multi-stakeholder partnerships at various levels of governance. EC's call goes in the same direction recommended by civil society organizations and local authorities during LIME capacity building workshops and proves the acknowledgement of clusters as key "territorial alliances" made up of socio-economic actors working for boosting TCNs' inclusion at the local level.

However, even if the last EC Communication proves a substantial recognition of the challenges faced at the local level, an official acknowledgement of the EC Communication from the Council and the representatives of the governments of the Member States (MSs) is still needed to agree on a common, coherent, and effective approach to integration locally applicable in each EU MS⁵. The endorsement of the EC Communication's objectives from the Council will thus be crucial to move towards the recognition of integration as a "societal process where the responsibility rests not with one particular group but rather with many: migrants, host communities, public authorities and institutions, social and economic partners, civil society organizations, churches, religious and other philosophical communities and the private sector"⁶, and to reaffirm MSs' commitment towards the concrete empowerment of all relevant actors including migrants and EU citizens with a migrant background.

In addition to that, as also advocated by the European Council on Refugees and Exiles - ECRE, "periodical Council meetings and a clear commitment of EU Council presidencies should be promoted, in order to overcome the limits of EU competences"⁷ and make concrete progress in the development of a common approach to TCNs' labour inclusion.

Moving from this background and building on the challenges observed during the LIME project implementation and the research evidence described in the above section, this part of the document aims at urge EU, national, regional and local authorities to concretely address the following priority areas.

4 [action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf\(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1111)

5 Last Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the EU were adopted in December 2016 following the publication of the European Commission's Communication "Action Plan on the integration of third-country national", See more at <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/integration-policy/>. On May 2021, the Council presidency and European Parliament representatives reached a provisional agreement on a draft directive establishing the entry and residence conditions for highly qualified non-EU nationals coming to live and work in the EU (the blue card directive) in sectors facing skills shortages. This provisional political agreement is subject to approval by the Council and the European Parliament before going through the formal adoption procedure, more at <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/17/legal-migration-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-scheme-to-attract-highly-qualified-workers/>.

6 [action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf\(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1111)

7 ECRE, December 11, 2020- Op-ed: The new Action Plan on Integration and Inclusion: Promising Elements, Rising Expectations, <https://www.ecre.org/op-ed-the-new-action-plan-on-integration-and-inclusion-promising-elements-rising-expectations/>.



Labour Integration for Migrants Employment

Priority 1: Enact long-term measures to foster and support at the local level the activation and the consolidation of multi-stakeholder clusters.

LIME implementation has shown how cluster networks can play an active role in the development and implementation of labour services for TCNs and in providing valuable inputs to public labour policy priorities debates. MEIC cluster, has shown the capacity to drive change and introduce a new intervention model also during the pandemic phase. To enhance promising practices like MEIC and guarantee long term sustainability and resilience to clusters active in the field of TCNs labour inclusion, national and regional authorities managing at the local level labour inclusion policies, should support cluster activation and consolidation through adequate regulatory frameworks and funding. In the same vein, clusters should be recognized and involved in the policy and program design at national and regional level as to be active actors of the debate concerning labour inclusion.

Priority 2: Encourage private sector in consolidating direct partnerships with local governments and civil society organizations.

Building on the experience of LIME Project, Ministry of Labour and Social Policy and the Italian regions in charge of labour inclusion policies should increase private stakeholders' participation in multi-stakeholder integration programs by means of innovative instruments, like regular consultations, structured partnerships, provision of incentives especially for medium size enterprises supporting Corporate Social Responsibility which may lack dedicated resources.

Priority 3: Promote the involvement of beneficiaries in the co-design of labour inclusion programs at the local level as to empower beneficiaries as potential agents of change.

Design, plan and develop diverse and inclusive labour inclusion programs should foresee the engagement of both Third Country Nationals and the hosting society. In doing that, co-design could be a helpful approach to identify enablers and barriers to TCNs labour inclusion to be taken into account during the setup of the employment services at the local level. Including TCNs and promoting their active participation in program design can be helpful to empower them and ensure that planned programs reflect real needs of the beneficiaries. Against this background the EU MSs, and specifically the Italian and Spanish authorities in charge of labour inclusion programs at the national and regional level should involve Third Country Nationals and organizations representing them in the design, implementation and evaluation of labour inclusion programs through regular consultations including consultative forums and/or surveys.

Priority 4: Guarantee that National Public Employment Services-PES incorporate specific and durable measures for TCNs' labour inclusion and provide dedicated measures to realize this aim.

The context in which national Public Employment Services (PES) operate can vary for numbers and profiles of migrants, refugees, labour market needs, vocational education and training systems (VET), attitudes of the host society⁸. All these factors impact on the dynamics of the labour market and place PES under substantial and constant pressure.

8 European Commission 2017. PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES (PES) INITIATIVES AROUND SKILLS, COMPETENCIES AND QUALIFICATIONS OF REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS. Thematic Paper, p. 7.





According to OECD, PES play only a modest role as job brokers. In Italy, as instance, only about half of unemployed persons are registered with the public employment service (Centri per l'impiego) and only half of them use these services to look for work⁹. This picture also applies for migrants and refugee who are entitled to freely register with PES as to access all job-related service under the conditions established for Italian citizens. However, the registration does not ensure systematic mentorship scheme specifically aimed at integrating the migrants into the labour market¹⁰.

To actively support PES in providing labour inclusion, the Ministry of Labour and Social Policy, the "Commission for Employment and Professional Training" of the Conference of Regions and Autonomous Provinces, and the Italian Regions coordinating PES¹¹ at the local level, should carefully monitor the application of L.183/2014¹² and its implementing decree 150/2015¹³ as to oversee the effectiveness of employment services delivered to migrants and refugees. Given that PES workforce can miss specific competences concerning migration and related legal and operational frameworks, it could be advisable to map through a dedicated survey to be disseminated in each PES, the state of play of services for TCNs as to plan on the base of collected evidence a strategic response to changing skill demand. Therefore, on the base of the assessed needs, Italian Regions, through their departments in charge of labour inclusion policy, could plan capacity building sessions for PES workforce aiming at creating specific task forces specialized with labour inclusions paths for migrants and refugees and trained to operate on their behalf. Additionally, the planning of a sensitization/awareness campaign targeting employers and aiming at illustrating the benefits of integrating refugees could be a good way to consolidate the needed synergies with the employers. This campaign could also be supported by mentorship/training programs to be enacted in the workplaces by PES counsellors specialized on TCNs profiles and needs. Lastly, Italian regions could foresee intercultural trainings and capacity building sessions for PES workforce being intercultural approach needed to work with TCNs.

Priority 5: Reorganize the Qualification Recognition Procedures for Third Country Nationals

The 2017 Council Recommendation on the European Qualifications Framework for lifelong learning (EQF) indicates as one of its aims that of "better linking formal, non-formal and informal learning and supporting the validation of learning outcomes acquired in different settings"¹⁴. This also should apply for Third country Nationals whose integration process and personal well-being is often made difficult by complex, lengthy and fragmented mechanisms

9 OECD (2019), *Strengthening Active Labour Market Policies in Italy*, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/160a3c28-en>.

10 SIRIUS WP3 - D3.2_0.pdf (sirius-project.eu), p. 417.

11 PES include "Centri per impiego", "Soggetti accreditati SPI" and the "COL-centri orientamento lavoro".

12 Legge 10 dicembre 2014, n. 183. Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

13 D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 (1). Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della L. 183/2014.

14 Council Recommendation on the European Qualifications Framework for lifelong learning (2017/C 189/03). Available at: <https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-efq/files/en.pdf>.



of recognition and validation. Notwithstanding the great efforts made by the EU¹⁵, Member States initiatives to validate the skills, knowledge and competences of migrants and refugees gained through formal, non-formal and informal learning remain scattered. The 2018 European Inventory synthesis report¹⁶ shows that only 7 out of 36 countries covered by the Inventory have systematic validation of non-formal and informal learning arrangements for migrants and refugees. Most of the EU countries, among which Italy and Spain, are currently only implementing fragmented and project-based initiatives specific to migrants and refugees¹⁷. “Where qualification recognition procedures exist, they are sometimes inconsistent or do not offer official validation that would be accepted by employers or further education institutions”¹⁸.

Notwithstanding the important effort done by the Italian national authorities in addressing the Council recommendations¹⁹ putting in place national arrangements for validation, more needs to be done to fully implement the national regulatory framework²⁰, given that, to date, excepting a few pilot projects, “there is no specific relevant initiative on validation in place”²¹ precisely targeting migrants and refugees coming from Third Countries.

Thus, to move ahead, each national qualification authorities, and namely, the Ministry of Education, University and Research, the Ministry of Labour and Social Policies, the Ministry of Economic Development - EU Policies Department and the Italian Regions, should develop consistent and nationwide tailored specific validation measures for Third Country Nationals, investing on long term validation programs in close cooperation with relevant institutional stakeholders and all civil society organizations with a stake in validation. As the European Center for the Development of Vocational Training - Cedefop advocates: “validation/recognition services need to be complemented with other supporting and coordinated services to help migrants’ and refugees’ transition to further employment and education opportunities. This includes information, advice, guidance and counselling, including language support, bridging programs, or apprenticeships. To the extent possible, these services should be planned and delivered in close cooperation with other social partners”²². Lastly, promising validation initiatives piloted at the local level should be mainstreamed and promoted at the national level, and the impact and benefits for the

15 [Validation of non-formal and informal learning | Cedefop \(europa.eu\)](#)

16 [European Inventory on validation of non-formal and informal learning | Cedefop \(europa.eu\)](#)

17 On Italy see also [european_inventory_validation_2018_Italy.pdf \(europa.eu\)](#) p. 23.

18 See on this UNHCR, 2013. A New Beginning: Refugee Integration in Europe. Available at [52403d389.pdf \(unhcr.org\)](#), p.122.

19 [Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning \(europa.eu\)](#)

20 National regulatory framework available here [european_inventory_validation_2018_Italy.pdf \(europa.eu\)](#), p. 4.

21 Perulli, P. (2019). European inventory on validation of non-formal and informal learning 2018 update: Italy, p. 23, [http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/european_inventory_validation_2018_Italy.pdf](#).

22 Hawley-Woodall, J. (2019). European inventory on validation of non-formal and informal learning 2018 update. Thematic report: Validation of non-formal and informal learning for migrants and refugees. [http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/european_inventory_validation_2018_Refugees_Migrants.pdf](#)

beneficiaries, for labour market, the local community and the whole country should be regularly monitored and evaluated.

Priority 6: Make full use of EU funding to strengthen the access to employment, apprenticeship and traineeship of TCNs and make sure that economic support measures foreseen by the temporary recovery instruments to mitigate the economic and social impact of the coronavirus pandemic, do reach migrants and refugees.

The EC supports Member states' action in labour inclusion through dedicated funding. This is carried out directly by the Commission or through Members States' programs under shared management. In Italy, the Reinforced Youth Guarantee Program²³ has created new opportunities and as a result, most public employment services (PES) have improved and expanded their services for young people. However, LIME project has made visible some criticalities concerning the activation of employment paths for young migrants and refugees. Therefore, Ministry of Labour and Social Policies and the Italian Regions managing PES should carefully monitor the implementation of the Youth Guarantee Programme, as to assure its alignment with tailored, individualised approaches able to provide all young people, regardless of their migration status, with the appropriate levels of guidance.

To help restore the economic and social crisis triggered by the COVID-19 pandemic, the Commission has coupled the EU long-term budget with the temporary recovery instrument NextGeneration EU²⁴. This large stimulus package aims at supporting, among other areas, short-term measures to boost employment, including youth employment, as well as investments in longer-term policy reforms related to the labour market and social, education and training systems. To benefit from the support of the Recovery and Resilience Facility²⁵ foreseen by NextGeneration EU, Member States have submitted their Recovery and Resilience Plans to the European Commission. In June 2021, the Commission has issued positive assessments of the recovery and resilience plans submitted among which there is the Italian one²⁶. Based on the Commission's proposal, the Council is now reviewing the Italian Plan, and Economic and Finance ministers are expected to adopt the first batch of recovery and resilience plans by means of implementing decisions during their meeting on 13 July 2021²⁷.

Italian National Resilience and Recovery Plan (PNRR)²⁸ is divided into sixteen components, grouped into six Missions. Mission 5 dedicated to Cohesion and Inclusion, includes among the others, specific investments to strengthen Public Employment Services (PES) and the delivery of employment and training services. This investment includes the development of regional labour market observatories, the development of interoperability between regional

23 See [The reinforced Youth Guarantee - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000420/16400/16400_en.pdf)

24 See https://europa.eu/next-generation-eu/index_en

25 See more at https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

26 Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy, [com-2021-344_en.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:com-2021-344_en.pdf)

27 See <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan/>

28 See <https://www.mef.gov.it/en/focus/The-National-Recovery-and-Resilience-Plan-NRRP/>



Labour Integration for Migrants Employment

and national information systems, and the design and implementation of training interventions to update the skills of job counsellors. The measure also envisaged the design and implementation of contents and communication channels of the services offered.

Italian National Resilience and Recovery Plan represents a crucial opportunity to rethink public employment services (see priority 4 above) also considering the specific needs presented by migrants and refugees. Migrant communities have been impacted severely by the socio-economic effects of the COVID-19 crisis. Therefore, funding allotted in the context of the Recovery and Resilience Facility needs to take an inclusive approach to counteract the adverse consequences of the pandemic on the most vulnerable.

Implementation of PNRR should, thus, include targeted interventions aiming at promoting access to employment, continued education, apprenticeship, and traineeship for Third Country Nationals. Specific attention should be given to the building of individual tailor made paths supporting the access of newcomers to employment, apprenticeship and traineeship and including specific measures for those arriving via protection programs.

The imminent start of PNRR implementation urges all the national authorities active in the field of TCNs inclusion to make further steps toward the consolidation of an enabling environment for civil society organizations, including migrants' organizations to be involved in the process of designing, implementing monitoring, and evaluating of policies and programs affecting Third Country Nationals. Their voices, and those of migrants and refugee, must be heard.

This letterhead has been produced with the financial assistance of the European Union under the AMIF Programme. The contents of it are the sole responsibility of the consortium of LIME and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the EU.





Labour
Integration
for Migrants
Employment



MIGRANTS' ECONOMIC INTEGRATION CLUSTER

**Implementare in cluster: una nuova
forma di governance per potenziare il
capitale sociale delle reti locali per
l'inclusione lavorativa dei cittadini di
paesi terzi**





Implementare in cluster: una nuova forma di governance per potenziare il capitale sociale delle reti locali per l'inclusione lavorativa dei cittadini di paesi terzi.

1. Prefazione

La ricerca condotta nell'ambito del progetto LIME ha analizzato l'approccio della *rete cluster* per l'integrazione nel mercato del lavoro dei cittadini di paesi terzi. Questo approccio permette agli attori socio-economici locali di definire una strategia condivisa per un efficace processo di integrazione dei cittadini provenienti dai Paesi terzi. Tale approccio è stato analizzato precedenti ricerche (Klaer & Hahn, 2008), tuttavia rimane ancora poco esplorato per quel che concerne l'inclusione lavorativa dei cittadini provenienti da Paesi terzi.

Il progetto LIME è partito dalla definizione di tre concetti chiave:

- ✓ L'integrazione è un processo complesso, dinamico e multidimensionale che riguarda sia il livello individuale che quello comunitario.
- ✓ L'inclusione lavorativa è un fattore chiave per assicurare l'effettiva integrazione dei cittadini provenienti da Paesi terzi nella nazione che li accoglie (in termini di pieno riconoscimento delle loro abilità e competenze, evitando ogni tipologia di atto discriminatorio su di essi i quali devono essere in grado di sfruttare a pieno il loro potenziale).
- ✓ Il rafforzamento del capitale sociale/relazionale delle reti locali è fondamentale per attivare i processi di collaborazione reciproca co-gestiti da attori pubblici, privati e del terzo settore.

Il gruppo di ricerca dell'Università LUMSA ha monitorato l'intero sviluppo del progetto LIME con l'obiettivo di

- ✓ Analizzare la *governance* dell'inclusione lavorativa dei cittadini provenienti da Paesi terzi, valutando due azioni pilota riguardanti la formazione professionale e imprenditoriale in Italia e in Spagna.
- ✓ Definire un nuovo approccio di cooperazione tra i principali attori locali (organizzazioni pubbliche, private e della società civile), in particolare l'approccio del *Migrants' Economic Integration Cluster*.
- ✓ Formulare raccomandazioni di *advocacy* rivolte alle istituzioni locali, nazionali e dell'UE per promuovere l'approccio di *cluster* nell'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro.

La ricerca, dunque, è stata strutturata in tre fasi:

- ✓ Uno studio empirico esplorativo volto ad indagare il contesto e il complesso fenomeno del processo d'integrazione per definire l'ipotesi di ricerca e il piano d'azione strategico del MEIC.

- ✓ L'analisi della *performance* delle reti territoriali per l'inclusione lavorativa dei cittadini provenienti da Paesi terzi (a Roma e a Madrid) attraverso un'analisi comparativa qualitativa¹
- ✓ La valutazione delle azioni pilota del progetto LIME attraverso questionari ed interviste in profondità ai beneficiari diretti del progetto.

2. Inclusione lavorativa dei Cittadini Provenienti Dai Paesi Terzi: prospettive e sfide viste durante l'implementazione del progetto LIME

La ricerca del progetto LIME ha dimostrato che è necessaria una riflessione più ampia sull'attivazione, il consolidamento e la gestione delle reti nell'integrazione dei cittadini provenienti da Paesi terzi nel mercato del lavoro, al fine di migliorare l'attuazione dei programmi di lavoro per gli stessi cittadini provenienti da Paesi terzi e potenziare il capitale sociale delle reti locali.

Lo studio esplorativo svolto a Roma, attraverso focus group ed interviste in profondità², ha evidenziato la necessità di cambiare la cultura organizzativa e l'approccio strategico promuovendo un modello di *governance* che permetta agli attori socio-economici locali di mantenere relazioni continuative e di rafforzare la responsabilità sociale a livello territoriale. La ricerca ha rivelato diverse priorità da affrontare:

In primo luogo, è di cruciale importanza allontanarsi dalla "cultura della vulnerabilità" che modella l'intero sistema di integrazione e conferma lo stigma del "migrante come colui che ha solo bisogni speciali".

In secondo luogo, valorizzare il "patrimonio culturale migrante" è il modo principale per attivare il capitale umano dei migranti.

La stigmatizzazione del "migrante come semplicemente vulnerabile" potrebbe essere superata favorendo i contatti intergruppo tra i nuovi arrivati e le persone del posto che possono ridurre l'ostilità e i pregiudizi: la percezione della comunità locale cambia in modo che io non sono più la solita "badante polacca" ma, in questo caso, sono una guida turistica interculturale. È la percezione che cambia, la prospettiva attraverso la quale ognuno guarda l'altro.

[...] gli eventi sociali, come lo sport, facilitano la "ricostruzione personale" e rafforzano l'amicizia e la fiducia tra le persone. L'interazione sociale aiuta a ridurre la distanza e a costruire un senso comune di coesione e solidarietà.

(Estratti delle interviste approfondite a OSC)

¹ La ricerca condotta a Madrid e a Roma si è concentrata sugli attori socio-economici locali dell'integrazione del mercato del lavoro per mantenere il processo e la dinamica della rete locale per l'integrazione del mercato del lavoro dei CITTADINI PROVENIENTI DAI PAESI TERZI.

² Otto organizzazioni della società civile, due sindacati e due istituzioni pubbliche.



In terzo luogo, è cruciale la creazione di "alleanze territoriali" sostenibili, composte da attori socio-economici che lavorano per sviluppare una strategia condivisa per un'efficace inclusione lavorativa delle persone migranti. Tale strategia permetterebbe di passare da un approccio di sussidiarietà dei servizi a un approccio di *empowerment* delle persone e della comunità.

La fragilità del sistema di integrazione dipende dalla prospettiva con cui si sviluppano i progetti: sarebbe necessario che ogni organizzazione della società civile andasse oltre i propri confini e cominciasse a pensare all'organizzazione stessa "come a un attore che lavora all'interno di una rete", cioè avere la consapevolezza che i propri obiettivi possono essere meglio raggiunti attraverso collaborazioni stabili. Questo significa essere parte di un contesto orizzontale strutturato.

(Estratti delle interviste condotte durante i focus group)

In quarto luogo, il cambiamento di prospettiva dovrebbe riguardare anche lo sviluppo di strumenti e programmi adeguati ad affrontare le sfide derivanti sia dal frammentato quadro giuridico sull'integrazione, sia dalla mancanza di procedure condivise volte a facilitare il coordinamento tra i diversi attori socio-economici.

La principale mancanza nella governance dell'integrazione, presente a Roma come in altre città, è la mancanza di informazione e coordinamento tra i diversi livelli di governo [...] lavorare per diverse organizzazioni in diversi settori rende difficile capire gli obiettivi che ogni organizzazione persegue.

(Estratti delle interviste approfondite ad istituzioni pubbliche)

Quinto, l'approccio competitivo delle organizzazioni della società civile nei confronti dei fondi europei e nazionali comporta un duplice rischio: da un lato, limita spesso le collaborazioni tra le organizzazioni della società civile, e dall'altro, attività/indicatori/tipi di partenariato prestabiliti non soddisfano i bisogni reali della comunità.

La forte dipendenza delle organizzazioni dall'ottenimento di fondi per continuare a offrire servizi provoca una "corsa al bando" e ostacola la collaborazione tra le organizzazioni. Inoltre, l'alta sovrabbondanza di servizi di istruzione e formazione (corsi di lingua e professionali) il più delle volte non risponde alle reali esigenze delle persone che vivono in determinati territori, quindi non risponde alle reali necessità per un processo di integrazione di successo. [...] La principale vulnerabilità è dovuta agli obiettivi e alle attività predefinite che non prendono in considerazione le specificità delle realtà territoriali all'interno delle quali ci sono già attori sociali che lavorano.

(Estratti delle interviste ai focus group)



Queste sfide possono essere raccolte valorizzando il capitale sociale/relazionale delle reti territoriali (basato su processi di collaborazione reciproca attivati e gestiti da diversi attori sociali) poiché *“numerosi pratiche hanno dimostrato che il capitale sociale territoriale è un fattore cruciale per il successo degli interventi di integrazione dei Cittadini Provenienti Dai Paesi Terzi. La mancanza di questo elemento può limitare l'efficacia e la sostenibilità degli interventi; è quindi necessario studiare come ripartire le risorse per migliorare questo capitale e garantirne l'impatto nel tempo”* (estratti di interviste approfondite ad istituzioni pubbliche).

L'analisi della performance delle reti territoriali per l'inclusione lavorativa dei Cittadini Provenienti Dai Paesi Terzi (a Roma e a Madrid) è stata condotta al fine di identificare le debolezze dell'attuale sistema di integrazione lavorativa dei migranti e, soprattutto, per categorizzare i principali driver di integrazione lavorativa che possono rafforzare e rendere più efficiente il sistema. In questo contesto, sono state condotte interviste esplorative con i principali stakeholder che rappresentano le componenti specifiche dell'intero processo di integrazione: personale che lavora nei centri di accoglienza, istruzione e formazione; cultura e sport; istituzioni; sindacati; supporto legale. Pertanto, si raccomanda un'analisi precedente dei meccanismi di funzionamento del sistema nazionale di integrazione del lavoro.

Dalle interviste esplorative condotte, sono stati identificati sia i principali attori che i driver del sistema di integrazione lavorativa, poi testati sulle principali organizzazioni operanti nella capitale sia in Italia che in Spagna, paesi partner del progetto LIME (Mastrodascio *et al.*, 2020). Le condizioni o i driver identificati attraverso le interviste approfondite sono stati, rispettivamente, la complessità (misurata attraverso il numero di migranti aiutati annualmente, il numero di personale, il numero di anni di servizio dalla fondazione dell'organizzazione); la fiducia interna (misurata attraverso la frequenza e la valutazione delle collaborazioni tra organizzazioni membri della rete); le risorse esterne (rappresentate dal supporto politico/istituzionale soprattutto per quanto riguarda il reperimento di risorse finanziarie).

La capacità della rete LIME di integrare i migranti sul piano lavorativo è stata misurata attraverso la percentuale di migranti che hanno inizialmente aderito a ciascun membro dell'organizzazione (stakeholder della rete) e poi successivamente sono stati in grado di trovare un lavoro permanente grazie alla capacità dello stakeholder. L'integrazione lavorativa, espressa in termini di numero di migranti occupati in modo permanente, è quindi il risultato del progetto LIME.

La metodologia utilizzata per l'analisi attuata è stata l'Analisi Comparativa Qualitativa - QCA (Mastrodascio, 2021) che mira a trovare la/le combinazione/e di condizioni che portano alla presenza o all'assenza di un risultato predefinito – outcome (Integrazione lavorativa dei migranti). L'analisi QCA è stata eseguita attraverso i dati recuperati da un sondaggio online che era stato precedentemente inviato a 12 organizzazioni di Roma (Italia) e a 12 organizzazioni di Madrid (Spagna). Il numero di condizioni, le organizzazioni e il tipo di risultato indagati attraverso la QCA erano gli stessi in entrambi i paesi per permettere al team di ricerca di confrontare i risultati ottenuti.



Per quanto attiene al contesto italiano, i risultati mostrano che l'integrazione lavorativa dei migranti ha maggiori probabilità di essere realizzata da organizzazioni complesse con un alto livello di risorse finanziarie e di supporto istituzionale che potrebbe compensare l'assenza di fiducia interna e di collaborazioni precedenti. Pertanto, la fiducia interna non ha un forte impatto sull'integrazione lavorativa dei migranti se una rete complessa ha a disposizione adeguate risorse esterne.

Nel contesto spagnolo, tuttavia, le tre condizioni hanno avuto lo stesso peso in termini di raggiungimento dell'integrazione lavorativa dei migranti. Più specificamente, l'integrazione lavorativa risulta più agevolmente realizzabile nel contesto spagnolo se tutte e tre le condizioni (complessità, fiducia interna e risorse esterne) sono presenti. In effetti, questa configurazione di condizioni è stata mostrata in 7 delle 12 organizzazioni madrilene analizzate. Nel complesso, la principale differenza tra il contesto italiano e quello spagnolo in termini di integrazione lavorativa risiede nell'importanza data alla fiducia e alla collaborazione tra le organizzazioni che mirano a sviluppare opportunità di lavoro per i migranti. Infatti, le organizzazioni fidate complesse che operano in Spagna con un basso livello di risorse esterne hanno raggiunto un basso livello di integrazione del lavoro. In Italia, tuttavia, la fiducia e le collaborazioni precedenti sono state considerate poco influenti tra le organizzazioni complesse purché ci fosse un alto livello di sostegno finanziario e istituzionale (risorse esterne).

In conclusione, mentre la fiducia e le collaborazioni precedenti tra le organizzazioni che lavorano per promuovere l'inclusione lavorativa e sociale dei migranti dipendono dal contesto geografico in cui le organizzazioni forniscono i loro servizi, la rilevanza e l'impatto della complessità dell'organizzazione, il sostegno politico/istituzionale e, soprattutto, la quantità di risorse finanziarie disponibili per svolgere le attività, non hanno confini geografici dal momento che assumono la medesima rilevanza al fine di raggiungere l'integrazione lavorativa dei migranti indipendentemente dalla posizione geografica del paese ospitante.

La valutazione dell'impatto dell'azione pilota del progetto LIME, basata su interviste in profondità online con i beneficiari³, ha evidenziato ulteriori ed interessanti priorità politiche e programmatiche che riguardano soprattutto la qualità degli interventi di inclusione lavorativa.

- ✓ È necessario migliorare sia la qualità sia la pianificazione dei corsi di formazione professionale.

[...] sarebbe necessario avere un servizio di tutoraggio che si possa riconoscere come un punto di riferimento che ti segua durante tutto il tuo percorso professionale: istruzione, formazione e collocamento. Un sistema di mentoring che ti conosce e di cui ti fidi, altrimenti puoi sentirti solo e disorientato e spesso ti troverai ad iniziare a parlare di te stesso, delle tue capacità, delle tue aspettative a persone diverse che non ti conoscono e che tu non conosci

³ Sei uomini e due donne.

(Estratti delle interviste approfondite condotte in modalità online)

- ✓ È necessario un cambio di prospettiva per rimodellare i programmi di carriera per i cittadini provenienti da Paesi terzi. Molti attori hanno sottolineato la necessità di mettere le persone migranti al centro degli interventi non semplicemente come beneficiari di servizi ma come persone con "un capitale umano che può essere rafforzato e ampliato durante il processo di integrazione".

(Commissione Europea, 2010: p. 70)

[...] la sovrabbondanza di servizi di istruzione e formazione (corsi di lingua e professionali) spesso non soddisfano i bisogni reali delle persone (estratti delle interviste ai focus group).

In effetti, i corsi di istruzione e formazione dovrebbero avere come obiettivo l'effettivo inserimento lavorativo sia per avere l'opportunità di fiorire come persona sia per avanzare nel proprio percorso di carriera. Ciononostante, i corsi di istruzione e formazione rilasciano spesso certificati di qualifiche senza un'effettiva prospettiva di collocamento [...]

(Estratti delle interviste approfondite condotte in modalità online)

- ✓ Sono necessari strumenti adeguati per sviluppare sinergie che possano favorire la piena integrazione dei migranti nel contesto lavorativo e sociale, così come la pianificazione del miglioramento delle competenze professionali di coloro che lavorano nel settore dell'integrazione.

La mancanza di un dialogo continuo con le istituzioni, spesso anche tra le stesse associazioni, rallenta la "risposta istituzionale ai bisogni", facendo sì che le reti informali diventino una soluzione rapida alla disoccupazione anche se ciò significa lavoro irregolare senza accesso ai diritti del lavoro [...]

[...] la cattiva gestione delle informazioni potrebbe essere un rischio. Una volta è successo che una cattiva gestione delle informazioni ha fatto sì che un beneficiario si sentisse perso durante un'emergenza perché nessuno dei diversi attori che lo supervisionavano era in grado di prendersi cura di lui

(estratti delle interviste ai focus group)

Sarebbe necessario collegare tutti i dati utili dei migranti per un intervento olistico che miri a sostenere il nostro processo di integrazione nel suo complesso [...] sarebbe importante pianificare l'aggiornamento delle competenze professionali di chi gestisce i centri di accoglienza perché spesso le risorse sono scarse, ma più frequentemente non si è in grado di lavorare bene con poche risorse. Questo potrebbe anche garantire che i

centri di accoglienza e l'accesso ai corsi di istruzione e formazione vengano gestiti non come un "business" [...]

(Estratti delle interviste approfondite condotte in modalità online)

3. Come procedere? Raccomandazioni basate sulle evidenze del progetto LIME.

L'accesso all'occupazione, all'istruzione continua, all'apprendistato e al tirocinio può essere difficile per i migranti e i rifugiati provenienti da Paesi terzi. Le persone sostenute nel quadro del progetto LIME hanno ampiamente segnalato le barriere che affrontano nelle società ospitanti: lunghi periodi di inattività nel sistema di accoglienza per richiedenti asilo, scarsa familiarità con il mercato del lavoro locale, limitata conoscenza della lingua straniera, difficoltà di accesso ai servizi pubblici per l'impiego e problemi di riconoscimento e convalida delle qualifiche sono stati descritti come i principali fattori che precludono la loro inclusione lavorativa. Inoltre, la pandemia di Covid-19 ha esacerbato l'instabilità occupazionale e molti beneficiari hanno riferito di aver ondeggiato tra fasi di disoccupazione, sottoccupazione e occupazione occasionale, optando in molti casi per lavori al di sotto delle loro capacità professionali o educative.

Queste difficoltà hanno posto e pongono ancora sfide specifiche a tutti gli attori che lavorano per l'inclusione lavorativa dei cittadini di Paesi terzi. Come osservato durante l'implementazione di LIME e descritto nella sezione precedente, la realtà degli interventi di inclusione lavorativa a livello locale può essere un insieme complesso, in cui modelli di intervento promettenti ed efficaci coesistono con problemi strutturali di governance, come un debole coordinamento degli attori chiave dell'integrazione, un accesso competitivo ai fondi, una cultura di cluster debole o assente e un'incoerenza nelle priorità del programma dei principali attori dell'integrazione.

È interessante notare che la comunicazione della Commissione europea "Piano d'azione sull'integrazione e l'inclusione 2021-2027"⁴ riconosce l'urgenza di affrontare queste sfide attraverso una migliore responsabilizzazione di tutti gli attori che contribuiscono al processo di integrazione e alla costruzione di partenariati multi-stakeholder forti e a lungo termine a vari livelli di governance. L'appello della Commissione va nella stessa direzione raccomandata dalle organizzazioni della società civile e dalle autorità locali durante i workshop di capacity building del progetto LIME e dimostra il riconoscimento dei cluster come "alleanze territoriali" chiave composte da attori socio-economici che lavorano per promuovere l'inclusione dei Cittadini Provenienti Dai Paesi Terzi a livello locale.

Tuttavia, anche se l'ultima comunicazione della Commissione europea dimostra un riconoscimento sostanziale delle sfide affrontate a livello locale, è ancora necessario un riconoscimento ufficiale della comunicazione della Commissione europea da parte del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per concordare un approccio comune, coerente ed efficace all'integrazione a livello locale applicabile in ogni stato membro

This letterhead has been produced with the financial assistance of the European Union under the AMIF Programme. The contents of it are the sole responsibility of the consortium of LIME and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the EU.

4

[action plan on integration and inclusion 2021-2027.pdf \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/1000000/1/attachment/data/00000001/16102021/ActionPlanIntegrationInclusion2021-2027.pdf)

europeo⁵. L'approvazione degli obiettivi della comunicazione della Commissione da parte del Consiglio sarà quindi cruciale per andare verso il riconoscimento dell'integrazione come un "processo sociale in cui la responsabilità non ricada su un gruppo particolare ma piuttosto su molti: migranti, comunità ospitanti, autorità e istituzioni pubbliche, parti sociali ed economiche, organizzazioni della società civile, chiese, comunità religiose e altre comunità filosofiche e il settore privato"⁶. Servirà inoltre a riaffermare l'impegno degli Stati membri per l'empowerment concreto di tutti gli attori interessati, compresi i migranti e i cittadini dell'UE con un passato di migrazione.

Inoltre, come sostenuto anche dal Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli - ECRE, "si dovrebbero promuovere riunioni periodiche del Consiglio e un chiaro impegno delle presidenze del Consiglio dell'UE, al fine di superare i limiti delle competenze dell'UE" 7 e fare progressi concreti nello sviluppo di un approccio comune all'inclusione lavorativa dei cittadini di paesi terzi.

Muovendo da questa premessa e basandosi sulle sfide osservate durante l'implementazione del progetto LIME e sulle evidenze della ricerca descritte nella sezione precedente, questa parte del documento mira a sollecitare le autorità europee, nazionali, regionali e locali ad affrontare concretamente le seguenti aree prioritarie.

Priorità 1: Adottare misure a lungo termine per promuovere e sostenere a livello locale l'attivazione e il consolidamento di cluster multistakeholder.

L'implementazione del progetto LIME ha dimostrato come le reti di cluster possano svolgere un ruolo attivo nello sviluppo e nell'implementazione dei servizi per il lavoro per i Cittadini Provenienti Dai Paesi Terzi e nel fornire preziosi input ai dibattiti sulle priorità della politica pubblica del lavoro. Il cluster MEIC ha dimostrato la capacità di promuovere il cambiamento e introdurre un nuovo modello di intervento anche durante la fase pandemica. Per migliorare le pratiche promettenti come il MEIC e garantire la sostenibilità e la resilienza a lungo termine ai cluster attivi nel campo dell'inclusione lavorativa dei Cittadini Provenienti Dai Paesi Terzi, le autorità nazionali e regionali che gestiscono a livello locale le politiche di inclusione lavorativa, dovrebbero sostenere l'attivazione e il consolidamento dei cluster attraverso quadri normativi e finanziamenti adeguati. Allo stesso modo, i cluster dovrebbero essere riconosciuti e coinvolti nella progettazione di politiche e programmi a livello nazionale e regionale per essere attori attivi del dibattito sull'inclusione lavorativa.

⁵ Le ultime conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nell'UE sono state adottate nel dicembre 2016 in seguito alla pubblicazione della comunicazione della Commissione europea "Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi". Per maggiori informazioni: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/integration-policy/> Nel maggio 2021, la presidenza del Consiglio e i rappresentanti del Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo provvisorio su un progetto di direttiva che stabilisce le condizioni di ingresso e di soggiorno per i cittadini non UE altamente qualificati che vengono a vivere e a lavorare nell'UE (la direttiva della carta blu) in settori caratterizzati da carenze di competenze. Questo accordo politico provvisorio è soggetto all'approvazione del Consiglio e del Parlamento europeo prima di passare attraverso la procedura di adozione formale. Per maggiori informazioni: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/17/legal-migration-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-scheme-to-attract-highly-qualified-workers/>.

⁶ [action plan on integration and inclusion 2021-2027.pdf \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/17/legal-migration-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-scheme-to-attract-highly-qualified-workers/)

⁷ ECRE, 11 dicembre 2020- Op-ed: The new Action Plan on Integration and Inclusion: Promising Elements, Rising Expectations, <https://www.ecre.org/op-ed-the-new-action-plan-on-integration-and-inclusion-promising-elements-rising-expectations/>.



Priorità 2: Incoraggiare il settore privato a consolidare partenariati diretti con i governi locali e le organizzazioni della società civile.

Sulla scorta dell'esperienza del progetto LIME, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Regioni italiane responsabili delle politiche di inclusione lavorativa dovrebbero incrementare la partecipazione degli stakeholder privati ai programmi di integrazione multi-stakeholder attraverso strumenti innovativi, come consultazioni regolari, partenariati strutturati, fornitura di incentivi soprattutto per le medie imprese che sostengono la responsabilità sociale delle imprese che possono mancare di risorse dedicate.

Priorità 3: Promuovere il coinvolgimento dei beneficiari nella co-progettazione dei programmi di inclusione lavorativa a livello locale, in modo che i beneficiari diventino potenziali agenti di cambiamento.

La progettazione, la pianificazione e lo sviluppo di programmi di inclusione lavorativa diversificati e inclusivi dovrebbero prevedere l'impegno sia dei cittadini di paesi terzi che della società ospitante. In tal senso, la co-progettazione potrebbe essere un approccio utile ad identificare i fattori che favoriscono e che ostacolano l'inclusione lavorativa dei Cittadini Provenienti Dai Paesi Terzi da prendere in considerazione durante la predisposizione dei servizi per l'impiego a livello locale. L'inclusione Cittadini Provenienti Dai Paesi Terzi e la promozione della loro partecipazione attiva nella progettazione dei programmi può essere utile per responsabilizzarli e assicurare che i programmi pianificati riflettano i reali bisogni dei beneficiari. In questo contesto, gli Stati membri dell'UE, e in particolare le autorità italiane e spagnole responsabili dei programmi di inclusione lavorativa a livello nazionale e regionale, dovrebbero coinvolgere i cittadini di paesi terzi e le organizzazioni che li rappresentano nella progettazione, implementazione e valutazione dei programmi di inclusione lavorativa attraverso consultazioni regolari, compresi forum consultivi e/o indagini.

Priorità 4: Garantire che i Servizi Pubblici per l'Impiego-PES nazionali incorporino misure specifiche e durevoli per l'inclusione lavorativa dei Cittadini Provenienti Dai Paesi Terzi e forniscano misure dedicate per realizzare questo obiettivo.

Il contesto in cui operano i Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) nazionali può variare per numero e profili di migranti, rifugiati, esigenze del mercato del lavoro, sistemi di istruzione e formazione professionale (VET), atteggiamenti della società ospitante⁸. Tutti questi fattori influiscono sulla dinamica del mercato del lavoro e mettono i SPI sotto una pressione sostanziale e costante. Secondo l'OCSE, i SPI svolgono solo un ruolo marginale come mediatori di lavoro. In Italia, per esempio, solo circa la metà dei disoccupati sono registrati presso il servizio pubblico per l'impiego (Centri per l'impiego) e solo la metà di essi usa questi servizi per cercare lavoro⁹. Questo vale anche per gli immigrati e i rifugiati che hanno il diritto di iscriversi liberamente ai SPI per accedere a tutti i servizi legati al lavoro alle condizioni stabilite

⁸ Commissione Europea 2017. INIZIATIVE DEI SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO (SPI) SULLE ABILITÀ, LE COMPETENZE E LE QUALIFICHE DEI RIFUGIATI E DEI RICHIEDENTI ASILO. Documento tematico, p. 7.

⁹ OCSE (2019), *Strengthening Active Labour Market Policies in Italy*, Connecting People with Jobs, OCSE Publishing, Parigi, <https://doi.org/10.1787/160a3c28-en>.



per i cittadini italiani. Tuttavia, l'iscrizione non garantisce un programma sistematico di tutoraggio mirato specificamente all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro¹⁰.

Per sostenere attivamente i SPI nel fornire inclusione lavorativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la "Commissione per l'occupazione e la formazione professionale" della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e le Regioni italiane che coordinano i SPI¹¹ a livello locale, dovrebbero monitorare l'applicazione della L.183/2014¹² e del suo decreto attuativo 150/2015¹³ in modo da supervisionare l'efficacia dei servizi per l'impiego forniti a migranti e rifugiati. Dato che il personale dei SPI può mancare di competenze specifiche riguardanti le migrazioni e i relativi quadri giuridici e operativi, potrebbe essere consigliabile mappare attraverso un'indagine dedicata da diffondere in ogni SPI, lo stato di avanzamento dei servizi per i Cittadini Provenienti Dai Paesi Terzi, al fine di pianificare sulla base delle evidenze raccolte, una risposta strategica alla riqualificazione dei SPI. Pertanto, sulla base delle evidenze raccolte, le Regioni italiane, attraverso i loro dipartimenti responsabili delle politiche di inclusione lavorativa, potrebbero pianificare sessioni di capacity building per il personale dei SPI, con l'obiettivo di creare specifiche task force specializzate in percorsi di inclusione lavorativa per migranti e rifugiati e formate per operare in loro favore. Inoltre, la pianificazione di una campagna di sensibilizzazione/consapevolezza rivolta ai datori di lavoro e volta a illustrare i vantaggi dell'integrazione dei rifugiati potrebbe essere un buon modo per consolidare le necessarie sinergie con i datori di lavoro. Questa campagna potrebbe anche essere supportata da programmi di mentoring/formazione da attuarsi nei luoghi di lavoro da parte di consulenti dei SPI specializzati nei profili e nei bisogni dei Cittadini Provenienti Dai Paesi Terzi. Infine, le regioni italiane potrebbero prevedere formazioni interculturali e sessioni di capacity building per la forza lavoro dei SPI, essendo l'approccio interculturale necessario per lavorare con i Cittadini Provenienti Dai Paesi Terzi.

Priorità 5: Riorganizzare le procedure di riconoscimento delle qualifiche per i cittadini di paesi terzi

La raccomandazione del Consiglio del 2017 sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF) indica come uno dei suoi obiettivi quello di "collegare meglio l'apprendimento formale, non formale e informale e sostenere la convalida dei risultati dell'apprendimento acquisiti in diversi contesti"¹⁴. Questo dovrebbe valere anche per i Cittadini Provenienti Dai Paesi Terzi il cui processo di integrazione e benessere personale è spesso reso difficile da meccanismi di riconoscimento e convalida complessi, lunghi e frammentati. Nonostante i grandi sforzi fatti dall'UE¹⁵, le iniziative degli Stati membri per convalidare le abilità, le conoscenze e le competenze dei migranti e dei rifugiati acquisite

¹⁰ [SIRIUS WP3 - D3.2 0.pdf \(sirius-project.eu\)](#), p. 417.

¹¹ Legge 10 dicembre 2014, n. 183. Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

¹² I SPI includono "Centri di impiego", "Soggetti accreditati SPI" e i "COL - Centri di orientamento al lavoro".

¹³ D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 (1). Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della L. 183/2014.

¹⁴ Raccomandazione del Consiglio sul Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (2017/C 189/03).

Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-egf/files/en.pdf>.

¹⁵ [Validation of non-formal and informal learning | Cedefop \(europa.eu\)](#)

attraverso l'apprendimento formale, non formale e informale rimangono frammentarie. Il rapporto di sintesi dell'Inventario europeo del 2018¹⁶ mostra che solo 7 dei 36 paesi coperti dall'Inventario hanno una convalida sistematica delle modalità di apprendimento non formale e informale per migranti e rifugiati. La maggior parte dei paesi dell'UE, tra cui l'Italia e la Spagna, stanno attualmente implementando solo iniziative frammentarie e basate su progetti specifici per migranti e rifugiati¹⁷. Dove esistono procedure di riconoscimento delle qualifiche, esse sono a volte incoerenti o non offrono una convalida ufficiale che può essere accettata dai datori di lavoro o dalle istituzioni di istruzione superiore¹⁸.

Nonostante l'importante sforzo fatto dalle autorità nazionali italiane nell'affrontare le raccomandazioni del Consiglio¹⁹ predisponendo un dispositivo nazionale di convalida, occorre fare di più per attuare pienamente il quadro normativo nazionale²⁰, dato che, ad oggi, a parte qualche progetto pilota, "non esiste alcuna iniziativa specifica rilevante sulla convalida"²¹ destinata proprio a migranti e rifugiati provenienti da Paesi terzi.

Pertanto, per poter avanzare, ogni autorità nazionale di qualificazione, in particolare il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per le Politiche Comunitarie e le Regioni italiane, dovrebbero sviluppare misure di convalida specifiche coerenti e su misura per i cittadini di paesi terzi, investendo in programmi di convalida a lungo termine in stretta collaborazione con gli stakeholder istituzionali rilevanti e tutte le organizzazioni della società civile interessate. Come sostiene il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale - Cedefop: "i servizi di convalida/riconoscimento devono essere integrati da altri servizi di supporto e coordinati per aiutare la transizione dei migranti e dei rifugiati verso ulteriori opportunità di lavoro e istruzione. Questo include informazioni, consigli, orientamento e consulenza, compreso il supporto linguistico, programmi di collegamento o apprendistati. Per quanto possibile, questi servizi dovrebbero essere pianificati e forniti in stretta collaborazione con altre partner sociali"²². Infine, le promettenti iniziative di convalida pilotate a livello locale dovrebbero diventare parte integrante e essere promosse a livello nazionale, e l'impatto e i benefici per i beneficiari, per il mercato del lavoro, per la comunità locale e per l'intero paese dovrebbero essere regolarmente monitorati e valutati.

Priorità 6: Utilizzare appieno i finanziamenti dell'UE per rafforzare l'accesso al lavoro, all'apprendistato e ai tirocini dei cittadini di paesi terzi e assicurarsi che le misure di sostegno

¹⁶ [European Inventory on validation of non-formal and informal learning | Cedefop \(europa.eu\)](#)

¹⁷ In Italia vedi anche [european_inventory_validation_2018_Italy.pdf \(europa.eu\)](#) p. 23.

¹⁸ Si veda su questo UNHCR, 2013. A New Beginning: Refugee Integration in Europe. Disponibile all'indirizzo: [52403d389.pdf \(unhcr.org\)](#), p.122.

¹⁹ [Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning \(europa.eu\)](#)

²⁰ Quadro normativo nazionale disponibile all'indirizzo: [european_inventory_validation_2018_Italy.pdf \(europa.eu\)](#), p. 4.

²¹ Perulli, P. (2019). European inventory on validation of non-formal and informal learning 2018 update: Italy, p. 23, [http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/european_inventory_validation_2018_Italy.pdf](#).

²² Hawley-Woodall, J. (2019). European inventory on validation of non-formal and informal learning 2018 update. Thematic report: Validation of non-formal and informal learning for migrants and refugees.

[http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/european_inventory_validation_2018_Refugees_Migrants.pdf](#)

economico previste dagli strumenti di recupero temporaneo per mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus raggiungano i migranti e i rifugiati.

La Commissione europea sostiene l'azione degli Stati membri nell'inclusione del lavoro attraverso finanziamenti dedicati. Questo viene effettuato direttamente dalla Commissione o attraverso i programmi degli Stati membri in gestione condivisa. In Italia, il programma Garanzia Giovani²³ ha creato nuove opportunità e, di conseguenza, la maggior parte dei servizi pubblici per l'impiego (SPI) hanno migliorato e ampliato i loro servizi per i giovani. Tuttavia, il progetto LIME ha reso visibili alcune criticità relative all'attivazione di percorsi lavorativi per giovani migranti e rifugiati. Pertanto, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Regioni italiane che gestiscono i SPI dovrebbero monitorare attentamente l'attuazione del programma Garanzia Giovani, in modo da assicurare il suo allineamento con i bisogni individuali e in grado di fornire a tutti i giovani livelli appropriati di orientamento, indipendentemente dal loro status migratorio.

Per contribuire a risanare la crisi economica e sociale scatenata dalla pandemia COVID-19, la Commissione ha abbinato al bilancio a lungo termine dell'UE lo strumento temporaneo, Next Generation EU, un fondo approvato nel luglio 2020 dal Consiglio europeo al fine di sostenere gli Stati membri colpiti dalla pandemia di COVID-19²⁴. Questo pacchetto di stimoli mira a sostenere, tra le altre aree, misure a breve termine per stimolare l'occupazione, compresa l'occupazione giovanile, così come gli investimenti in riforme politiche a più lungo termine relative al mercato del lavoro e ai sistemi sociali, di istruzione e di formazione. Per beneficiare del sostegno della Recovery and Resilience Facility²⁵ prevista da NextGeneration EU, gli Stati membri hanno presentato i loro piani di recupero e resilienza alla Commissione europea. Nel giugno 2021, la Commissione ha emesso valutazioni positive sui piani di recupero e di resilienza presentati tra i quali c'è quello italiano²⁶. Sulla base della proposta della Commissione, il Consiglio sta ora esaminando il piano italiano e i ministri dell'economia e delle finanze dovrebbero adottare il primo pacchetto di piani di ripresa e di resilienza mediante decisioni di attuazione durante il 13 luglio 2021²⁷.

Il Piano Nazionale Italiano di Ripresa e Resilienza (PNRR)²⁸ è diviso in sedici componenti, raggruppati in sei Missioni. La Missione 5, dedicata alla coesione e all'inclusione, include, tra gli altri, investimenti specifici per rafforzare i Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) e la fornitura di servizi di occupazione e formazione. Questo investimento comprende lo sviluppo di osservatori regionali del mercato del lavoro, lo sviluppo dell'interoperabilità tra i sistemi informativi regionali e nazionali, la progettazione e l'implementazione di interventi formativi

²³ Vedi [The reinforced Youth Guarantee - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission \(europa.eu\)](https://europea.eu/next-generation-eu/index_en)

²⁴ Vedi: https://europea.eu/next-generation-eu/index_en

²⁵ Per maggiori informazioni: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

²⁶ Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy, [com-2021-344_en.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/com-2021-344_en.pdf)

²⁷ Vedi: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan/>

²⁸ Vedi: <https://www.mef.gov.it/en/focus/The-National-Recovery-and-Resilience-Plan-NRRP/>



per aggiornare le competenze dei consulenti del lavoro. La misura prevede anche la progettazione e la realizzazione di contenuti e canali di comunicazione dei servizi offerti.

Il Piano Nazionale Italiano di Ripresa e Resilienza rappresenta un'opportunità cruciale per ripensare i servizi pubblici per l'impiego (vedi Priorità 4 in alto) considerando anche i bisogni specifici presentati da migranti e rifugiati. Le comunità di migranti sono state duramente colpite dagli effetti socio-economici della crisi di COVID-19. Pertanto, i finanziamenti assegnati nel contesto della Recovery and Resilience Facility devono adottare un approccio inclusivo per contrastare le conseguenze negative della pandemia sui più vulnerabili.

L'attuazione del PNRR dovrebbe, quindi, includere interventi mirati volti a promuovere l'accesso al lavoro, all'istruzione continua, all'apprendistato e al tirocinio per i cittadini di Paesi terzi. Si dovrebbe prestare un'attenzione specifica alla costruzione di percorsi individuali su misura che sostengano l'accesso dei nuovi arrivati al lavoro, all'apprendistato e al tirocinio e che includano misure specifiche per coloro che arrivano attraverso programmi di protezione. L'imminente avvio dell'implementazione del PNRR sollecita tutte le autorità nazionali attive nel campo dell'inclusione dei cittadini di Paesi terzi a fare ulteriori passi verso il consolidamento di un ambiente che consenta alle organizzazioni della società civile, comprese quelle dei migranti, di essere coinvolte nel processo di progettazione, implementazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e dei programmi che riguardano i cittadini di paesi terzi. Le loro voci, così come quelle dei migranti e dei rifugiati, devono essere ascoltate.



Labour
Integration
for Migrants
Employment



MIGRANTS' ECONOMIC INTEGRATION CLUSTER

Implementar en clúster: una nueva forma de gobernanza que potencia el capital social de las redes locales para la inserción laboral de «nacionales de terceros países»





Implementar en clúster: una nueva forma de gobernanza que potencia el capital social de las redes locales para la inserción laboral de «nacionales de terceros países».

1. Prólogo

La investigación realizada en el marco del proyecto LIME ha analizado el enfoque de la red de clústeres para la integración en el mercado laboral de los nacionales de terceros países (en adelante, NTP). Este enfoque permite a los agentes socioeconómicos locales definir una estrategia compartida para lograr un proceso eficaz de integración de los NTP. En investigaciones anteriores ya se ha analizado (Klaer & Hahn, 2008) pero aún falta profundizar en el ámbito de la inserción laboral de los NTP.

LIME partió de la definición de tres conceptos clave:

- ✓ La integración es un proceso complejo, dinámico y multidimensional, que tiene lugar tanto a nivel individual como al comunitario.
- ✓ La inserción laboral es un factor clave para garantizar la integración efectiva de los NTP en las sociedades anfitrionas (en términos de pleno reconocimiento de sus habilidades y competencias, la no discriminación y la consecución de su potencial económico).
- ✓ Potenciar el capital social y relacional de las redes locales es crucial para activar procesos de mutua colaboración que estén cogestionados por agentes públicos, privados y del tercer sector.

El equipo de investigación de la Universidad LUMSA supervisó toda la implementación del proyecto LIME con el objetivo de

- ✓ Analizar la gobernanza de la inserción laboral de los NTP mediante la evaluación de dos acciones piloto relacionadas con la formación profesional y empresarial en Italia y España.
- ✓ Definir un nuevo enfoque de cooperación entre los principales agentes locales (organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil), concretamente el enfoque del Clúster de Integración Económica de Migrantes (MEIC).
- ✓ Formular recomendaciones de promoción dirigidas a las instituciones locales, nacionales y de la UE para promover el enfoque de clúster en la integración de los migrantes en el mercado laboral.

Por ello, la investigación se ha estructurado en tres fases:

- ✓ El estudio empírico exploratorio, que tenía como objetivo investigar el contexto y el complejo fenómeno del proceso de integración para definir la hipótesis de investigación y el plan de acción estratégico del MEIC.
- ✓ El análisis de la actuación de las redes territoriales para la inserción laboral de NTP (Roma y Madrid) a través del análisis comparativo cualitativo¹.

¹ La investigación llevada a cabo en Madrid y Roma se centró en los agentes socioeconómicos locales de la integración en el mercado laboral con el fin de mantener el proceso y la dinámica de la red local para la integración en el mercado laboral de los NTP.



- ✓ La evaluación de las acciones piloto de LIME mediante cuestionarios a priori y a posteriori y entrevistas en profundidad a los NTP beneficiarios.
- 2. **Inserción laboral de los NTP: perspectivas y desafíos que se han observado durante la implementación del proyecto LIME**

La investigación del proyecto LIME ha demostrado que es necesaria una reflexión más amplia sobre la activación, la consolidación y la gestión de las redes en la integración en el mercado laboral de los NTP, con el fin de hacer más operativos los programas laborales para los NTP y potenciar el capital social de las redes locales.

El estudio empírico exploratorio, basado en datos cualitativos recopilados en Roma a través de debates de grupos de reflexión y entrevistas en profundidad², ha indicado la necesidad de cambiar la cultura organizativa y el enfoque estratégico a través de la promoción de un modelo de gobernanza que permita a los agentes socioeconómicos locales mantener relaciones ya establecidas y reforzar la responsabilidad social territorial.

La investigación ha revelado muchas prioridades que hay que abordar:

En primer lugar, que es de vital importancia alejarse de la «cultura de la vulnerabilidad» que configura todo el sistema de integración y confirma el estigma de que «el migrante es el único que se ve afectado por necesidades especiales».

En segundo lugar, que potenciar el «patrimonio cultural de los migrantes» es la principal forma de permitir el capital humano de los mismos.

La estigmatización del «migrante como una persona simplemente vulnerable» podría superarse fomentando los contactos entre los recién llegados y la población local, lo que puede reducir la hostilidad y los prejuicios: la percepción de la comunidad local cambia, de modo que ya no soy el habitual «cuidador polaco», sino que, en este caso, soy un guía turístico intercultural. Lo que cambia es la percepción y la perspectiva a través de la cual cada uno mira al otro.

[...] los eventos sociales, como el deporte, facilitan la «reconstrucción personal» y refuerzan la amistad y la confianza entre las personas. La interacción social ayuda a reducir la distancia y a construir un sentido común de cohesión y solidaridad.

(Extractos de las entrevistas en profundidad a las organizaciones de la sociedad civil)

En tercer lugar, que la creación de «alianzas territoriales» sostenibles formadas por agentes socioeconómicos que trabajen en la aplicación de una estrategia compartida para una inserción laboral efectiva de los NTP es crucial, ya que solo este planteamiento permite

2 Ocho organizaciones de la sociedad civil; dos sindicatos; y dos instituciones públicas.



pasar del enfoque de subsidiariedad de los servicios al enfoque de empoderamiento de las personas y la comunidad.

La fragilidad del sistema de integración depende de la perspectiva con la que se desarrollen los proyectos: sería necesario que cada organización de la sociedad civil fuera más allá de sus límites y comenzara a verse a sí misma «como un agente que trabaja en red», es decir, que tuviera la conciencia de que puede alcanzar mucho más fácilmente sus propios objetivos mediante colaboraciones estables. Lo que implica formar parte de un contexto horizontal estructurado.

(Extractos de las entrevistas a los grupos de reflexión)

En cuarto lugar, que el cambio de perspectiva también debería influir en la aplicación de herramientas y programas adecuados para abordar los retos que se derivan tanto del fragmentado marco jurídico sobre la integración, como de la falta de procedimientos compartidos destinados a facilitar la coordinación entre los distintos agentes socioeconómicos.

La principal carencia en la gobernanza de la integración, que experimenta Roma —al igual que otras ciudades—, es la falta de información y coordinación entre los distintos niveles de gobierno [...] ya que trabajar para diferentes organizaciones en distintos sectores dificulta la comprensión de los objetivos que persigue cada organización.

(Extractos de entrevistas en profundidad a instituciones públicas)

En quinto lugar, que el enfoque competitivo de las organizaciones de la sociedad civil con respecto a los fondos nacionales y de la UE entraña un doble riesgo: por un lado, suele limitar las colaboraciones entre las organizaciones de la sociedad civil y, por otro, las actividades/indicadores/tipo de asociación preestablecidos no responden a las necesidades reales de la comunidad.

La fuerte dependencia de las organizaciones con respecto a la obtención de fondos para seguir ofreciendo servicios provoca una «carrera por las convocatorias» y dificulta la colaboración entre las organizaciones. Además, el exceso de oferta de servicios de educación y formación (cursos de idiomas y de formación profesional) muy a menudo no suele responder a las necesidades reales de las personas que viven en territorios específicos, por lo que no satisfacen las necesidades reales para que el proceso de integración se lleve a cabo con éxito. [...] La principal vulnerabilidad se debe a la existencia de objetivos y actividades preestablecidos que no tienen en cuenta las especificidades de las realidades territoriales en las que ya hay agentes sociales trabajando.

(Extractos de las entrevistas a los grupos de reflexión)



Labour Integration for Migrants Employment

Estos retos se pueden asumir si se potencia el capital social/relacional de las redes territoriales (basado en procesos de mutua colaboración, activados y gestionados por diferentes agentes sociales) ya que *«numerosas prácticas han demostrado que el capital social territorial es un factor crucial que influye en el éxito de las intervenciones para la integración de los NTP. La falta de este elemento puede limitar la eficacia y la sostenibilidad de las intervenciones, por lo que es necesario investigar cómo hay que asignar los recursos para mejorar este capital y asegurar su impacto en el tiempo»* (extractos de entrevistas en profundidad a instituciones públicas).

El análisis del funcionamiento de las redes territoriales para la inserción laboral de los NTP (Roma y Madrid) se ha llevado a cabo con el fin de identificar las debilidades del actual sistema de integración laboral de los migrantes y, sobre todo, para categorizar los principales impulsores de la integración laboral que pueden reforzar y hacer que el sistema sea más eficiente. En este contexto, se han llevado a cabo entrevistas exploratorias con los principales agentes que representan los componentes específicos de todo el proceso de integración: personal que trabaja en los centros de acogida, educación y formación; cultura y deporte; instituciones; sindicatos y apoyo jurídico. Por lo tanto, se recomienda un análisis previo de los mecanismos de funcionamiento del sistema nacional de integración laboral.

A partir de las entrevistas exploratorias realizadas, se identificaron tanto los principales agentes como los impulsores del sistema de integración laboral y luego se pusieron a prueba en la principal organización que opera en la capital de Italia y España, países socios del proyecto LIME (Mastrodascio *et al.*, 2020). Las condiciones o los impulsores que se identificaron a través de las entrevistas en profundidad fueron, respectivamente, la complejidad (medida a través del número anual de migrantes que reciben ayuda, el número de personal, el número de años de servicios desde la creación de la organización); la confianza interna (medida a través de la frecuencia y la evaluación de las colaboraciones entre las organizaciones); y los recursos externos (representados por el apoyo político e institucional, especialmente en lo que respecta a encontrar recursos financieros).

La capacidad de la red LIME para integrar a los migrantes en el ámbito laboral se midió a través del porcentaje de migrantes que se habían unido inicialmente a cada miembro de la organización (parte interesada de la red) y que posteriormente pudieron encontrar un trabajo permanente gracias a la capacidad de la parte interesada. La integración laboral, expresada en términos de número de migrantes empleados permanentemente, es por tanto el resultado del proyecto LIME.

La metodología que se utilizó para el análisis que se llevó a cabo fue el Análisis Cualitativo Comparativo - ACC (Mastrodascio, 2021) que tiene como objetivo encontrar la combinación o combinaciones de aquellas condiciones que conducen a la presencia o ausencia del resultado investigado. El análisis cualitativo comparativo se realizó a partir de los datos obtenidos de una encuesta en línea que se había enviado previamente a 12 organizaciones de Roma (Italia) y 12 organizaciones de Madrid (España). El número de condiciones,

This letterhead has been produced with the financial assistance of the European Union under the AMIF Programme. The contents of it are the sole responsibility of the consortium of LIME and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the EU.





organizaciones y tipo de resultado investigado a través del ACC fue el mismo en ambos países para permitir que el equipo de investigación comparara los resultados obtenidos.

En lo que respecta al contexto italiano, los resultados muestran que la integración laboral de los migrantes es más probable que se produzca en organizaciones complejas con un alto nivel de recursos financieros y apoyo institucional, lo que podría contrarrestar tanto la confianza interna como las colaboraciones previas. Por lo tanto, la confianza interna no tiene un fuerte impacto en la integración laboral de los migrantes en aquellos casos en los que la red compleja disponga recursos externos a su disposición.

En el contexto español, sin embargo, las tres condiciones cuentan por igual para lograr la integración laboral de los migrantes. Más concretamente, la integración laboral era más probable en el contexto español si se daban todas las condiciones. De hecho, esta configuración de condiciones se dio en 7 de las 12 organizaciones madrileñas analizadas.

En general, la principal diferencia entre el contexto italiano y el español en materia de integración laboral radica en la importancia que se le da a la confianza y a la colaboración entre las organizaciones destinadas a desarrollar las oportunidades de empleo para los migrantes. De hecho, aquellas organizaciones de confianza complejas que operan en España con un bajo nivel de recursos externos lograron un bajo nivel de integración laboral. En Italia, sin embargo, la confianza y las colaboraciones previas se consideraron poco influyentes entre las organizaciones complejas siempre que hubiera un alto nivel de apoyo financiero e institucional (recursos externos).

En conclusión, si bien la confianza y la colaboración previa entre las organizaciones que trabajan para promover la inserción laboral y social de los migrantes sí depende del contexto geográfico en el que las organizaciones prestan sus servicios, mientras que la relevancia y el impacto de la complejidad de la organización, el apoyo político e institucional y, sobre todo, la cantidad de recursos financieros disponibles para llevar a cabo las actividades no tienen fronteras geográficas, ya que son igualmente importantes para lograr la integración laboral de los migrantes, independientemente de la ubicación geográfica del país anfitrión.

La evaluación del impacto de la acción piloto LIME, basada en entrevistas en profundidad online con los beneficiarios³, señaló otras prioridades políticas y programáticas relevantes que afectan principalmente a la calidad de las intervenciones de inserción laboral.

- ✓ Es necesario mejorar mucho la calidad en lo que respecta a la planificación de los cursos de formación profesional.

[...] sería necesario contar con un servicio de tutoría que puedas reconocer como un punto de referencia que te siga a lo largo de tu trayectoria profesional: educación, formación e inserción laboral. Un sistema de mentorías que te conozca y en el que confíes, o de lo contrario puedes llegar a sentirte solo y desorientado, ya que muy a

3 Seis hombres y dos mujeres.



menudo tienes que hablar de ti, de tus habilidades, de tus expectativas con diferentes personas que no te conocen y a las que tú tampoco conoces
(Extractos de las entrevistas en profundidad)

- ✓ Es necesario un cambio de perspectiva para reconfigurar los programas de desarrollo profesional de los NTP. Muchos agentes han subrayado la necesidad de colocar a los migrantes en el centro de las intervenciones, no simplemente como beneficiarios de los servicios, sino como personas con «un capital humano que se puede reforzar y ampliar durante el proceso de integración»
(Comisión Europea, 2010: p.70)

[...] el exceso de oferta de servicios de educación y formación (cursos de idiomas y de formación profesional), muy a menudo, no suele responder a las necesidades reales de las personas (Extractos de las entrevistas de los grupos de reflexión).

De hecho, los cursos de educación y formación deberían tener como objetivo la inserción laboral efectiva, para que los migrantes tengan la oportunidad de prosperar como persona y avanzar en su trayectoria profesional. Sin embargo, estos cursos suelen expedir certificados de cualificación sin una perspectiva efectiva de inserción laboral [...]

(extractos de entrevistas en profundidad en línea).

- ✓ Se necesitan herramientas adecuadas para desarrollar sinergias que puedan favorecer la plena integración de los migrantes en el contexto laboral y social, así como la planificación de la mejora de las competencias profesionales de quienes trabajan en el sector de la integración de los migrantes.

La falta de un diálogo permanente con las instituciones, a menudo incluso entre las propias asociaciones, ralentiza la «respuesta institucional a las necesidades», de modo que las redes informales se convierten en una solución rápida al desempleo, aunque sea a través de un trabajo irregular sin acceso a los derechos laborales [...]

[...] la mala gestión de la información podría suponer un riesgo. En una ocasión, provocó que una persona beneficiaria se sintiera perdida durante una emergencia porque ninguno de los diferentes agentes que la supervisaban fue capaz de atenderla
(extractos de las entrevistas de los grupos de reflexión)

Sería necesario conectar todos los datos útiles de los migrantes para dar lugar a una intervención holística que tenga como objetivo apoyar nuestro proceso de integración en su conjunto [...] sería importante planificar la actualización de las competencias profesionales de quienes gestionan los centros de acogida, porque a menudo los recursos son escasos, pero lo que ocurre con más frecuencia es que las personas son



incapaces de desempeñar bien su trabajo con pocos recursos. Esto también podría garantizar que los centros de acogida y el acceso a los cursos de educación y formación se gestionaran no como «negocio» [...]

(extractos de entrevistas en profundidad en línea).

3. ¿Cómo avanzar? Recomendaciones empíricas del proyecto LIME.

El acceso al empleo, a la educación continua, al aprendizaje y a las prácticas de trabajo puede suponer un reto para los migrantes y refugiados procedentes de terceros países. Las personas que han recibido apoyo en el marco del proyecto LIME se han referido ampliamente a las barreras a las que se enfrentan en las sociedades anfitrionas: los largos periodos de inactividad en el sistema de acogida de asilo, la escasa familiaridad con el mercado laboral local, la escasa competencia en lenguas extranjeras, las dificultades para acceder a los servicios públicos de empleo y los problemas con respecto al reconocimiento y la convalidación de las cualificaciones se describen como los principales factores que imposibilitan la inclusión social. Además, el brote de la COVID-19 ha exacerbado la inestabilidad laboral y muchos beneficiarios mencionaron que habían pasado por el desempleo, el subempleo y el empleo ocasional, optando en muchos casos por trabajos que estaban por debajo de sus competencias profesionales o educativas.

Estas dificultades han planteado y siguen planteando retos específicos a todos los agentes que trabajan para la inserción laboral de los nacionales de terceros países. Como se ha observado durante la implementación de LIME, y tal y como se ha descrito en la sección anterior, la realidad de las intervenciones de inserción laboral a nivel local puede suponer una compleja mezcla, en la que modelos de intervención prometedores y eficaces coexisten con problemas estructurales de gobernanza, como una deficiente coordinación de los principales agentes de la integración, el acceso competitivo a los fondos, una cultura de grupo débil o inexistente y la incoherencia en las prioridades del programa de los principales agentes de la integración.

Cabe destacar que la comunicación de la Comisión Europea sobre el "Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027"⁴ reconoce la urgencia de abordar estos retos a través de una mejor capacitación de todos los agentes que contribuyen al proceso de integración y la construcción de alianzas sólidas a largo plazo entre las múltiples partes interesadas de todos los diferentes niveles de gobernanza. El llamamiento de la CE va en la misma dirección, con la recomendación de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales durante los talleres de desarrollo de capacidades de LIME, y demuestra el reconocimiento de los clústeres como «alianzas territoriales» clave formadas por agentes socioeconómicos que trabajan para impulsar la inclusión de los NTP a nivel local.

Sin embargo, a pesar de que la última comunicación de la CE demuestra un reconocimiento sustancial de los desafíos a los que se hacen frente a nivel local, sigue siendo necesario que del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reconozca

4 [action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/1000000/1/attachment/data/00000000/1610000000/1610000000.pdf)



oficialmente la comunicación de la CE para consensuar un enfoque sobre integración que sea común, coherente, efectivo y que pueda aplicarse de manera local en cada Estado miembro⁵ de la UE. La aprobación por parte del Consejo de los objetivos de la comunicación de la CE será por tanto crucial para avanzar hacia el reconocimiento de la integración como un «proceso social en el que la responsabilidad no recae en un grupo concreto, sino en muchos: los migrantes, las comunidades anfitrionas, las autoridades e instituciones públicas, los interlocutores sociales y económicos, las organizaciones de la sociedad civil, las iglesias, las comunidades religiosas y otras comunidades filosóficas y el sector privado»⁶ y para reafirmar el compromiso de los Estados miembros hacia el empoderamiento concreto de todos los agentes pertinentes, incluidos los migrantes y los ciudadanos de la UE de origen migrante.

Además de todo ello, como también defendió el Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados - ECRE, «deben promoverse reuniones periódicas del Consejo y un compromiso claro de las presidencias del Consejo de la UE, para superar los límites de las competencias de la UE»⁷ y hacer progresos concretos en el desarrollo de un enfoque común para la inserción laboral de los NTP.

Partiendo de estos antecedentes y basándose en los retos observados durante la implementación del proyecto LIME y en las pruebas de investigación descritas en la sección anterior, esta parte del documento tiene como objetivo instar a las autoridades nacionales, regionales y locales de la UE a que aborden concretamente los siguientes ámbitos prioritarios.

Prioridad 1: Adoptar medidas a largo plazo para fomentar y apoyar a nivel local la activación y la consolidación de las agrupaciones de múltiples partes interesadas.

La implementación de LIME ha demostrado cómo las redes de clústeres pueden desempeñar un papel activo en el desarrollo y la implementación de servicios laborales para los NTP y a la hora de aportar valiosas contribuciones a los debates sobre las prioridades políticas públicas. El clúster MEIC ha demostrado la capacidad de impulsar el cambio e introducir un nuevo modelo de intervención también durante la pandemia. Para potenciar prácticas prometedoras como MEIC y garantizar la sostenibilidad a largo plazo y la resiliencia de clústeres activos en el ámbito de la inserción laboral de los NTP, las autoridades nacionales y regionales que gestionan las políticas de inserción laboral a nivel local, deben apoyar la

5 Las últimas conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE se adoptaron en diciembre de 2016 tras la publicación de la Comunicación de la Comisión Europea «Plan de Acción para la integración de los nacionales de terceros países», Consulte <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/integration-policy/>. En mayo de 2021, la Presidencia del Consejo y los representantes del Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo provisional sobre un proyecto de directiva que establece las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países altamente cualificados que vienen a vivir y trabajar a la UE (la directiva de la tarjeta azul) en sectores con escasez de competencias. Este acuerdo político provisional está sujeto a la aprobación del Consejo y del Parlamento Europeo antes de pasar por el procedimiento formal de adopción. Consulte <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/17/legal-migration-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-scheme-to-attract-highly-qualified-workers/>.

6 [action plan on integration and inclusion 2021-2027.pdf \(europa.eu\)](#)

7 ECRE, 11 de diciembre de 2020- Artículo de opinión: El nuevo Plan de Acción sobre Integración e Inclusión: Elementos prometedores, expectativas crecientes, <https://www.ecre.org/op-ed-the-new-action-plan-on-integration-and-inclusion-promising-elements-rising-expectations/>.



activación y consolidación de clústeres a través de marcos regulatorios adecuados y financiación. En la misma línea, los clústeres deberían ser reconocidos y participar en la elaboración de políticas y programas a nivel nacional y regional para que puedan agentes activos en el debate sobre la inserción laboral.

Prioridad 2: Animar al sector privado a consolidar de asociaciones directas con gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.

Basándose en la experiencia del proyecto LIME, el Ministerio de Trabajo y Política Social y las regiones italianas a cargo de políticas de inclusión deberían incrementar la participación de los agentes privados en programas de integración de múltiples partes interesadas mediante instrumentos innovadores, como consultas periódicas, alianzas estructuradas, provisión de incentivos especialmente para las medianas empresas con una responsabilidad social empresarial a la que le puedan faltar recursos dedicados.

Prioridad 3: Promover la participación de los beneficiarios en el diseño compartido de programas locales de inserción laboral para empoderar a los beneficiarios como potenciales agentes de cambio.

El diseño, la planificación y el desarrollo de programas de inserción laboral que atiendan a la diversidad y a la inclusión debería prever el compromiso tanto de los nacionales de terceros países, como de la sociedad anfitriona. Para ello, ese diseño compartido podría ser un enfoque útil para identificar los facilitadores y las barreras a la inserción laboral de los NTP y tenerlos en cuenta durante la configuración de los servicios de empleo a nivel local. Incluir a los NTP y promover su participación activa en el diseño de los programas puede ayudar a empoderarlos y asegurar que los programas planificados reflejen las necesidades reales de los beneficiarios. Frente a este contexto, los Estados miembros de la UE y, en concreto, las autoridades italianas y españolas a cargo de los programas de inserción laboral a nivel nacional y regional deberían involucrar a los nacionales de terceros países y a las organizaciones que los representan en el proceso de diseño, implementación y evaluación de los programas de inserción laboral a través de consultas periódicas que incluyan foros consultivos y encuestas.

Prioridad 4: Garantizar que los servicios públicos de empleo nacionales incorporen medidas específicas y duraderas para la inserción laboral de los NTP y proporcionen medidas dedicadas para la consecución de dicho objetivo.

El contexto en el que operan los servicios públicos de empleo nacionales puede variar debido al número y perfil de los migrantes y refugiados, las necesidades del mercado laboral, los sistemas de educación y formación profesionales (EFP) y las actitudes de la sociedad anfitriona⁸. Todos estos factores repercuten en la dinámica del mercado laboral y sitúan a los servicios públicos de empleo nacionales bajo una presión considerable y constante. Según la OCDE, estos servicios solo desempeñan un papel modesto como intermediarios del empleo. En Italia, por ejemplo, solo aproximadamente la mitad de las personas en situación de desempleo están inscritas en el servicio público de empleo⁹ y solo la mitad de ellos utilizan estos servicios para buscar trabajo. Este panorama también se aplica a los migrantes y

8 Comisión Europea 2017: PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES (PES) INITIATIVES AROUND SKILLS, COMPETENCIES AND QUALIFICATIONS OF REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS. Artículo científico temático, p. 7.



refugiados que tienen derecho a inscribirse libremente en los servicios públicos de empleo para acceder a todos los servicios relacionados con el empleo en las condiciones establecidas para los ciudadanos italianos. Sin embargo, la inscripción no garantiza un plan de mentoría sistemático dirigido específicamente a la integración del migrante en el mercado laboral ¹⁰. Para apoyar activamente a los servicios públicos de empleo y que faciliten la inserción laboral, el Ministerio de Trabajo y Política Social, la «Comisión para el Empleo y la Formación Profesional» de la Conferencia de Regiones y Provincias Autónomas, junto con las regiones italianas que coordinan a los servicios públicos de empleo ¹¹ a nivel local, deberían supervisar cuidadosamente la aplicación de la ley L.183/2014 ¹² y su decreto de aplicación 150/2015 ¹³ para vigilar la efectividad de los servicios de empleo que se ofrecen a migrantes y refugiados. Teniendo en cuenta que la plantilla de los servicios públicos de empleo puede carecer de competencias específicas relativas a la migración y a los marcos legales y operativos, podría ser aconsejable trazar un mapa mediante una encuesta dedicada que se difunda en cada servicio público de empleo, sobre el estado de los servicios para NTP con la finalidad de que se planifique, en base a las pruebas recopiladas, una respuesta estratégica a la demanda cambiante de competencias. Por lo tanto, sobre la base de las necesidades evaluadas, las regiones italianas, a través de los departamentos a cargo de las políticas de inserción laboral, podrían planificar sesiones de desarrollo de capacidades para el personal de los servicios públicos de empleo con el objetivo de crear un grupo de trabajo específico que esté especializado en recorridos de inserción laboral para los migrantes y refugiados y que esté capacitado para operar en su nombre. Además, la planificación de una campaña de sensibilización y concienciación dirigida a los empresarios, que tenga como objetivo ilustrarles sobre los beneficios de la integración de los refugiados, podría ser una buena manera de consolidar las sinergias necesarias con los empresarios. Esta campaña también podría recibir el apoyo de programas de mentoría y formación que se pondrían en marcha en los lugares de trabajo por parte de asesores de los servicios públicos de empleo que estén especializados en los perfiles y necesidades de los NTP. Por último, las regiones italianas podrían prever una formación intercultural y sesiones de desarrollo de capacidades para la plantilla de los servicios públicos de empleo que suponga el enfoque intercultural que se necesita para trabajar con los NTP.

Prioridad 5: Reorganizar los procedimientos de reconocimiento de títulos para los nacionales de terceros países

La Recomendación del Consejo de 2017 sobre el Marco Europeo de Cualificaciones para la formación permanente (MEC) indica como uno de sus objetivos el de «vincular mejor el

9 OCDE (2019), *Strengthening Active Labour Market Policies in Italy*, Connecting People with Jobs, publicado por la OECD, París, <https://doi.org/10.1787/160a3c28-en>.

10 SIRIUS WP3 - D3.2_0.pdf (sirius-project.eu), p. 417.

11 Los SPE incluyen «Centri per impiego», «Soggetti accreditati SPI» y el «COL-centri orientamento lavoro».

12 Ley italiana del 10 diciembre 2014, n. 183. Encargo al Gobierno en materia de reforma de los organismos sociales, de los servicios para el trabajo y de las políticas activas, así como en materia de coordinación de la disciplina de los informes de trabajo y de la actividad islámica y de la tutela y conciliación de los intereses de la salud, de la vida y del trabajo.

13 D. Ley del 14 de septiembre de 2015, n. 150 (1). Disposiciones para la coordinación de la normativa en materia de servicios para el trabajo y de políticas activas, al amparo del artículo 1, párrafo 3, de la L. 183/2014.



aprendizaje formal, no formal e informal y apoyar la validación de los resultados de aprendizaje adquiridos en diferentes entornos»¹⁴. Esto también debería aplicarse a los nacionales de terceros países cuyo proceso de integración y bienestar personal suele verse dificultado por los complejos, largos y fragmentados mecanismos de reconocimiento y validación. A pesar de los grandes esfuerzos realizados por la UE¹⁵, las iniciativas de los Estados miembros de validar las aptitudes, conocimientos y competencias que los migrantes y refugiados han adquirido a través del aprendizaje formal, no formal e informal siguen siendo dispersas. El informe de síntesis del Inventario Europeo de 2018¹⁶ muestra que solo 7 de los 36 países cubiertos por el Inventario tienen una validación sistemática de los acuerdos de aprendizaje no formal e informal para los migrantes y refugiados. La mayoría de los países de la UE, entre los que se encuentran Italia y España, actualmente solo aplican iniciativas fragmentadas y basadas en proyectos específicos para los migrantes y refugiados¹⁷. «Allí donde ya existen procedimientos de reconocimiento de cualificaciones, a veces son incoherentes o no ofrecen una validación oficial que sea aceptada por los empleadores o las instituciones de enseñanza superior»¹⁸.

A pesar del importante esfuerzo realizado por las autoridades nacionales italianas al abordar la recomendación del Consejo¹⁹, poniendo en marcha disposiciones nacionales para la validación, es necesario hacer más para aplicar plenamente el marco normativo nacional²⁰, dado que, hasta la fecha, exceptuando algunos proyectos piloto, «no hay en vigor ninguna iniciativa específica relevante sobre la validación»²¹, que esté precisamente dirigida a los migrantes y refugiados procedentes de terceros países.

Por lo tanto, para avanzar, cada una de las autoridades nacionales de cualificación y, en concreto, el Ministerio de Educación, Universidad e Investigación, el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, el Ministerio de Desarrollo Económico - Departamento de Políticas de la UE y las regiones italianas, deberían desarrollar medidas específicas de validación coherentes y adaptadas a nivel nacional para los nacionales de terceros países, así como invertir en programas de validación a largo plazo en estrecha cooperación con las partes interesadas pertinentes y todas las organizaciones de la sociedad civil que estén involucradas en el proceso de validación. Tal y como el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional - Cedefop defiende: «los servicios de validación y reconocimiento deben complementarse con otros servicios coordinados de apoyo para ayudar a los migrantes y

14 Recomendación del Consejo sobre el Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (2017/C 189/03). Disponible en: <https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-efq/files/en.pdf>.

15 [Validación del aprendizaje no formal e informal | Cedefop \(europa.eu\)](#)

16 [Inventario europeo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal | Cedefop \(europa.eu\)](#)

17 En Italia ver también [european_inventory_validation_2018_Italy.pdf \(europa.eu\)](#) p. 23.

18 Más sobre esto en UNHCR, 2013. A New Beginning: Refugee Integration in Europe. Disponible en [52403d389.pdf \(unhcr.org\)](#), p.122.

19 [Recomendación del Consejo, del 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal \(europa.eu\)](#)

20 Marco normativo nacional disponible en [european_inventory_validation_2018_Italy.pdf \(europa.eu\)](#), p. 4.

21 Perulli, P. (2019). Inventario europeo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal actualización 2018: Italia, p. 23, http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/european_inventory_validation_2018_Italy.pdf.



refugiados en su transición a otras oportunidades de empleo y educación. Esto incluye información, consejo, orientación y asesoramiento —incluido el apoyo lingüístico— y los programas puente o los aprendizajes. En la medida de lo posible, estos servicios deberían planificarse y prestarse en estrecha colaboración con otros interlocutores sociales»²². Por último, debería integrarse y promoverse una iniciativa prometedora de validación pilotada a nivel local, y a nivel nacional debería hacerse un seguimiento y evaluación regulares del impacto y los beneficios para los beneficiarios, para el mercado laboral, la comunidad local y el país en su conjunto.

Prioridad 6: Aprovechar plenamente la financiación de la UE para reforzar el acceso al empleo, el aprendizaje y la formación de los NTP y asegurarse de que las medidas de apoyo económico previstas por el instrumento temporal de recuperación para mitigar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus lleguen, de hecho, a los migrantes y refugiados.

La CE apoya la acción de los Estados miembros en la inserción laboral a través de la financiación dedicada. Esto se lleva a cabo directamente desde la Comisión o a través de los programas de los Estados miembros en régimen de gestión compartida. En Italia, el Programa Reforzado de Garantía Juvenil²³ ha creado nuevas oportunidades y, como resultado, la mayoría de los servicios públicos de empleo han mejorado y ampliado los servicios que ofrecen a los jóvenes. Sin embargo, el proyecto LIME ha hecho visibles algunos puntos críticos relativos a la activación de las vías de empleo para los jóvenes migrantes y refugiados. Por lo tanto, el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales y las regiones italianas que gestionan los servicios públicos de empleo deberían supervisar cuidadosamente la implementación del Programa de Garantía Juvenil, para asegurarse de que está alineado con unos enfoques adaptados e individualizados capaces de proporcionar a todos los jóvenes unos niveles apropiados de guía, independientemente de su condición de migrante.

Para ayudar a restaurar la crisis económica y social desencadenada por la pandemia COVID-19, la Comisión ha enlazado el presupuesto a largo plazo de la UE con el instrumento de recuperación temporal NextGeneration EU²⁴. Este gran paquete de estímulo tiene como objetivo apoyar, entre otros ámbitos, medidas a corto plazo para impulsar el empleo, incluido el empleo juvenil, así como las inversiones en reformas políticas más a largo plazo relacionadas con el mercado de trabajo y los sistemas sociales, de educación y de formación. Para beneficiarse del apoyo del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia²⁵ previsto por NextGeneration EU, los Estados miembros han presentado sus Planes de Recuperación y Resiliencia ante la Comisión Europea. En junio de 2021, la Comisión ha emitido evaluaciones positivas sobre los planes de recuperación y resiliencia presentados, entre los que se encuentra el plan italiano²⁶. En base a la propuesta de la Comisión, el Consejo está en estos momentos revisando el plan italiano y se espera que los ministros de Economía y Finanzas

22 Hawley-Woodall, J. (2019). Inventario europeo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal actualización del 2018. Informe temático: Validación del aprendizaje no formal e informal para migrantes y refugiados.

http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/european_inventory_validation_2018_Refugees_Migrants.pdf

23 Consulte [La Garantía Juvenil reforzada - Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión - Comisión Europea \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eas/eas_en)

24 Consulte https://europa.eu/next-generation-eu/index_en

25 Consulte https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en



adopten el primer lote de planes de recuperación y resiliencia, implementando las decisiones tomadas durante su reunión del 13 de julio de 2021.²⁷

El Plan Nacional de Resiliencia y Recuperación de Italia (PNRR)²⁸ se divide en dieciséis componentes, agrupados en seis misiones. La misión 5, dedicada a la cohesión y a la inclusión, incluye, entre otras cosas, inversiones específicas destinadas a reforzar los servicios públicos de empleo y la prestación de servicios de empleo y formación. Esta inversión incluye el desarrollo de observatorios de los mercados de trabajo regionales, el desarrollo de la interoperabilidad entre los sistemas de información regionales y nacionales y el diseño y la aplicación de intervenciones de formación para actualizar las competencias de los orientadores laborales. La medida también contemplaba el diseño y la aplicación de los contenidos y los canales de comunicación de los servicios ofrecidos.

El Plan Nacional de Resiliencia y Recuperación italiano representa una oportunidad crucial para replantear los servicios públicos de empleo (véase la prioridad 4) también teniendo en cuenta las necesidades específicas que presentan los migrantes y refugiados. Las comunidades de migrantes se han visto gravemente afectadas por los efectos socioeconómicos de la crisis COVID-19. Por lo tanto, la financiación asignada en el contexto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia necesita adoptar un enfoque inclusivo para contrarrestar las consecuencias adversas que la pandemia ha tenido en los más vulnerables.

La implementación del PNRR debería, por lo tanto, incluir intervenciones específicas destinadas a promover el acceso al empleo, la formación continuada, y los programas de prácticas y formación laboral para nacionales de terceros países. Se debería prestar una atención especial a la creación de itinerarios individuales hechos a medida, que apoyen el acceso de los recién llegados al empleo, el aprendizaje y las prácticas

El inminente inicio de la implementación del PNRR insta a todas las autoridades nacionales activas en el ámbito de la inserción de los NTP a dar nuevos pasos hacia la consolidación de un entorno propicio para que las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de migrantes, participen en el proceso de diseño, implementación, seguimiento, y evaluación de las políticas y programas que afectan a los nacionales de terceros países. Sus voces, así como las de los migrantes y refugiados, deben ser escuchadas.

26 Propuesta de DECISIÓN DE APLICACIÓN DEL CONSEJO relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Italia, [com-2021-344_en.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:com-2021-344_en.pdf)

27 Consulte <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan/>

28 Consulte <https://www.mef.gov.it/en/focus/The-National-Recovery-and-Resilience-Plan-NRRP/>