

**Parere del Comitato delle regioni — Gli sforzi per promuovere un'autentica solidarietà nel quadro di una vera politica europea in materia di migrazione**

(2015/C 019/12)

**Relatore generale:** François DECOSTER (FR/ALDE) membro del consiglio regionale del Nord-Pas-de-Calais

**Testo di riferimento:**

**I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE**

IL COMITATO DELLE REGIONI

**Raccomandazioni generali**

1. sottolinea che, per creare una vera e propria politica in materia di migrazione che raccolga tutte le sfide cui sono confrontati gli enti locali e regionali, è necessario rafforzare l'impegno dell'UE a garantire i principi di solidarietà e ripartizione delle responsabilità. Al riguardo, il CdR si compiace della priorità accordata dalla presidenza italiana ad una strategia globale per la migrazione, nonché dell'attenzione a promuovere, nel quadro di una vera politica europea in materia di migrazione, un'autentica solidarietà per i migranti, tra i loro paesi di origine, i paesi di transito, e i paesi, le regioni e le città di destinazione, nonché tra i diversi livelli di governo;
2. accoglie con favore il fatto che la presidenza italiana consideri una chiara priorità lo sviluppo di una politica comune europea in materia di migrazione fondata sul rispetto dei diritti umani, la solidarietà, la fiducia reciproca e la responsabilità condivisa tra gli Stati membri e gli enti locali e regionali, in grado di contribuire all'Agenda dell'UE per la crescita e accompagnata da una strategia atta a stimolare la crescita economica nei paesi d'origine dei migranti;
3. ritiene che la *governance* multilivello rappresenti uno strumento fondamentale e un prerequisito per conseguire risultati ottimali in materia di integrazione dei migranti e delle seconde generazioni. Tutti i livelli di governo dell'Unione dovrebbero condividere la responsabilità dell'accoglienza e dell'integrazione dei rifugiati e dei migranti, nonché del miglioramento della cooperazione, del coordinamento e della solidarietà interregionali grazie all'introduzione di un meccanismo di condivisione delle responsabilità tra Unione europea, Stati membri, regioni ed enti locali che tenga conto dei vincoli strutturali, delle risorse disponibili, delle esigenze del mercato del lavoro, delle situazioni demografiche e degli altri fattori pertinenti (quali il ricongiungimento familiare). In quest'ottica, è essenziale che le autorità dell'UE e quelle nazionali e subnazionali collaborino strettamente con la società civile, le associazioni degli immigrati, i paesi terzi di origine e transito dei migranti e le comunità locali, mostrandosi disposte ad accettare i loro contributi;
4. desidera complimentarsi con l'Italia per l'attività svolta per salvare vite umane nel Mar Mediterraneo nell'ambito dell'operazione *Mare nostrum*; deplora pertanto la decisione dell'UE di sostituire detta operazione con un'operazione Frontex priva di un chiaro accento sul salvataggio di vite umane e sul soccorso alle persone in pericolo; rivolge un invito pressante all'Unione europea e agli Stati membri affinché forniscano i mezzi necessari per evitare la perdita di vite umane in mare;
5. considera che l'Unione europea e le sue istituzioni principali, su un tema così delicato e strategico, debbano assumere la guida di una vera e propria politica di migrazione e le responsabilità della sua attuazione senza lasciare questo ruolo alla responsabilità solitaria di ciascuno Stato, con particolare riferimento a quelli di frontiera, ma coinvolgendo gli stessi, insieme agli enti locali, in un piano politico comune in materia di migrazione che preveda anche idonei interventi operativi;
6. rammenta che, a 15 anni di distanza dai primi tentativi di definire una politica comune in materia di migrazione, si registra ancora un profondo divario tra la pratica da un lato e i principi e i valori proclamati dall'altro. Si continua a ricorrere meno del necessario all'articolo 80 del TFUE per applicare il principio di solidarietà e di equa ripartizione di responsabilità con misure che assicurino la mobilità tra gli Stati membri tenendo conto anche delle sue implicazioni finanziarie. L'impegno in materia di migrazione e rimpatrio continua ad essere del tutto volontario, e, in alcuni casi, sono gli enti locali a prendere l'iniziativa di metterlo in pratica;

7. accoglie con favore gli orientamenti strategici adottati nel giugno 2014 dal Consiglio europeo per la programmazione legislativa e politica nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che accordano priorità assoluta alla piena ed effettiva trasposizione ed attuazione del Sistema europeo comune di asilo (*Common European Asylum System — CEAS*);

8. rammenta che l'UE ha bisogno delle migrazioni, sia in quanto espressione della libera circolazione dei suoi cittadini tra gli Stati membri che in quanto immigrazione da paesi terzi, per rispondere ai cambiamenti demografici e alle possibili carenze nel mercato del lavoro, e incoraggia il Consiglio europeo a proseguire la sua azione, tenendo conto anche della necessità di affrontare i problemi della mancanza di solidarietà e di un'equa ripartizione di responsabilità; ma avverte altresì che, nella prossima fase legislativa, non bisognerebbe concentrarsi soltanto sul consolidamento e l'attuazione delle norme esistenti, quando manca ancora una definizione precisa dei possibili modi di incoraggiare l'applicazione del principio di solidarietà e manca un'autentica politica europea complessiva in materia di migrazione;

9. evidenzia che, per garantire l'effettiva attuazione, a tutti i livelli, dei suddetti orientamenti strategici, è di cruciale importanza coinvolgere gli enti locali e regionali. Il Comitato delle regioni è pronto ad avviare una stretta cooperazione per l'elaborazione di un piano d'azione. Nel 2015, l'ambito del Forum europeo sull'integrazione, creato dalla Commissione europea e dal Comitato economico e sociale europeo, sarà esteso alla politica in materia di immigrazione ed asilo. Il piano d'azione potrebbe trarre beneficio dall'apporto di conoscenze specifiche di un forum allargato cui partecipi anche il CdR, il quale ribadisce quindi la sua richiesta di diventare membro dell'ufficio di presidenza del futuro Forum europeo sull'integrazione, accanto alla Commissione europea e al Comitato economico e sociale europeo.

#### ***Un'Europa basata su un approccio pragmatico e giuridico alla solidarietà e alla condivisione della responsabilità***

10. Attualmente gli enti locali e regionali sostengono oneri finanziari considerevoli per l'accoglienza dei migranti. Peraltro, la ripartizione delle responsabilità relative all'accoglienza è disuguale tanto tra gli Stati membri quanto all'interno di essi, per cui alcuni enti locali e regionali assumono responsabilità di gran lunga maggiori di altri, offrendo accoglienza a una gran parte dei nuovi arrivati, una quota che in molti casi è superiore alle proprie capacità;

11. ravvisa nell'ineguale ripartizione dei richiedenti asilo e dei rifugiati tra i vari paesi e le varie regioni, nonché all'interno di queste ultime, una sfida di notevoli proporzioni per gli enti locali e regionali. Un altro problema è costituito dalla mancanza di programmazione in prospettiva e dall'impossibilità di prepararsi con sufficiente anticipo ad accogliere queste persone. Le soluzioni improvvisate possono avere ripercussioni sociali negative, che rendono più difficile per i nuovi arrivati trarre profitto dagli strumenti necessari ad avviare il processo di integrazione;

12. ritiene pertanto che sia giunto il momento di chiarire meglio, realisticamente, che cosa potrebbe comportare la solidarietà nell'UE e nei suoi Stati membri in relazione all'asilo e alla migrazione. È evidente che gli Stati, le regioni e gli enti locali hanno una visione assai diversa di ciò che, alla luce delle loro specifiche condizioni e aspirazioni, può essere considerato come una responsabilità o solidarietà equamente condivisa;

13. fa notare che il principio di solidarietà è un elemento determinante ai fini delle decisioni degli enti locali che si trovano ad accogliere un numero elevato di migranti. Località come Lampedusa (Italia), Ceuta e Melilla (Spagna) e Calais (Francia) sono solo alcuni dei punti di ingresso e transito di richiedenti asilo e migranti all'interno dell'UE, ma il loro caso è emblematico delle notevoli difficoltà cui alcuni enti locali devono far fronte in termini di accoglienza e gestione dei migranti e dei rifugiati e di risposta umanitaria;

14. ritiene che, per assicurare ai richiedenti asilo e ai migranti un'accoglienza sostenibile e giusta, sia assolutamente essenziale costruire una sinergia e una fiducia adeguate tra i livelli locale, regionale, nazionale ed europeo riguardo alla ripartizione delle risorse e delle responsabilità;

15. reputa che le strutture esistenti forniscano gli strumenti e i canali necessari per garantire un dialogo politico tra l'UE, il livello nazionale degli Stati membri e le organizzazioni della società civile; tuttavia, il dialogo politico tra il livello locale/regionale e quello europeo è frammentato oppure solo occasionale;

16. raccomanda di verificare la disponibilità delle risorse finanziarie destinate agli enti locali e regionali, così da permetter loro di far fronte ai loro obblighi in materia di migrazione e integrazione, garantendo loro l'accesso ai fondi nazionali ed europei (quali il Fondo Asilo e migrazione, lo Strumento europeo di vicinato, il Fondo sociale europeo e il Fondo per le frontiere esterne);

**La solidarietà come risposta coordinata a un problema di sicurezza e umanitario**

17. sottolinea che il rafforzamento dei controlli alle frontiere e delle misure di contrasto alla migrazione illegale è essenziale, ma non può prevalere sugli obblighi internazionali (posti, ad esempio, dall'UNCLOS, dalla SOLAS e dalla SAR) di salvaguardare la vita umana e rispettare i diritti umani o sul diritto di richiedere asilo nell'Unione europea, la quale deve restare un luogo di rifugio per chi necessita di protezione internazionale; sottolinea inoltre l'importanza di rispettare la Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti del fanciullo in tutti i casi di accoglienza di minori richiedenti asilo, rifugiati, migranti e rifugiati non accompagnati;

18. invoca il potenziamento dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex), per rendere più semplice ed efficace, nonché rafforzare in modo più efficiente, la cooperazione tra autorità di frontiera nazionali, e proteggere i migranti e le frontiere esterne dell'UE, collaborando al tempo stesso alla lotta contro la tratta di esseri umani;

19. appoggia gli sforzi intesi a proseguire il monitoraggio e l'attuazione delle strategie delineate nell'«Azione dell'UE sulle pressioni migratorie», invitando l'Unione europea a concentrarsi sulla necessità di coordinare le azioni intraprese dagli Stati membri con il ruolo di primo piano svolto dalle competenti agenzie dell'UE, come Frontex, Europol e Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (*European Asylum Support Office — EASO*);

20. considera essenziale proseguire gli sforzi per l'ulteriore sviluppo di una gestione integrata ed equilibrata delle frontiere al fine di migliorare il controllo delle frontiere esterne e combattere in modo più efficace l'immigrazione irregolare, il traffico di migranti e più in generale di esseri umani e le altre forme di criminalità transfrontaliera e transnazionale connesse con la tratta di esseri umani;

21. sostiene il «Pacchetto Frontiere intelligenti», inteso ad accelerare, snellire e rafforzare le procedure di controllo per i cittadini di paesi terzi che si spostano nell'UE, istituendo tra l'altro un Programma per viaggiatori registrati (Registered Traveller Programme — RTP) e un Sistema di ingressi/uscite (Entry/Exit System — EES), ma richiama altresì alcune delle preoccupazioni già espresse nel 2013 riguardo alla tutela della vita privata e all'efficienza delle proposte sul piano dei costi; prende atto dei risultati dello studio tecnico affidato dalla Commissione europea all'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA), che prospetta una soluzione a lungo termine per la gestione operativa di tali sistemi, strumenti essenziali per l'attuazione delle politiche europee in materia di asilo, gestione delle frontiere e migrazione;

22. raccomanda di prestare una particolare attenzione ad accrescere le sinergie tra i differenti organismi e sistemi finora istituiti, in funzione delle loro rispettive competenze e sfere d'azione: ad esempio, Frontex, SIS II ed Eurosur operano nel campo della migrazione e dei movimenti delle persone, mentre, sul versante della sicurezza, Europol ed Eurojust lavorano per prevenire e perseguire i reati connessi con i transiti illegali;

23. promuove, con particolare riguardo ad Eurosur, la piena attuazione del regolamento di recente adottato per ridurre il rischio della perdita di vite umane in mare;

24. incoraggia gli sforzi volti a studiare misure atte a prevenire la migrazione irregolare, creando percorsi alternativi, legali e sicuri, verso l'Europa che evitino la perdita di altre vite umane nel corso di viaggi pericolosi. Tali misure potrebbero consistere, tra l'altro, nella creazione di un «corridoio umanitario», nel rilascio di un maggior numero di visti per motivi umanitari, nell'aumento delle quote di reinsediamento e nell'apertura di centri di accoglienza nei paesi di transito dove esaminare le domande di asilo o stabilire l'ammissibilità all'ingresso legale nei paesi dell'UE<sup>(1)</sup>. Gli enti locali e regionali potrebbero svolgere un ruolo molto utile al riguardo;

25. accoglie con favore l'istituzione della task force «Mediterraneo»<sup>(2)</sup>, creata in seguito al Consiglio Giustizia e affari interni del 7 e 8 ottobre 2013 per fornire una risposta dell'UE a questa situazione. Scopo principale della task force è individuare gli strumenti idonei ad evitare il ripetersi di tragici eventi come quelli verificatisi al largo di Lampedusa e sviluppare un approccio più strategico, olistico e a lungo termine alla situazione migratoria nell'area del Mediterraneo. In tale contesto, il CdR richiama il lavoro da esso svolto in sede ARLEM, e in particolare le raccomandazioni contenute nella relazione di recente elaborata dalla commissione ECOTER di tale Assemblea sul «ruolo degli enti locali e regionali nella gestione delle migrazioni nel Mediterraneo»;

<sup>(1)</sup> Documento di riflessione dell'OIM *Addressing Complex Migration Flows and Upholding the rights of Migrants along the Central Mediterranean Route*, del 21 ottobre 2013; comunicazione della Commissione europea *Un'Europa aperta e sicura: come realizzarla*, COM(2014) 154 final, 11 marzo 2014.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 869 final, SWD(2014) 173 final.  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/139937.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139937.pdf)

26. richiama l'attenzione sul fatto che l'operazione «Frontex Plus», lanciata il 27 agosto 2014 e destinata a sostituire «Mare Nostrum», non copre affatto le attività oggi svolte nel quadro di quest'ultima. Nel quadro finanziario pluriennale dell'UE la dotazione di bilancio di Frontex è stata limitata, e Frontex Plus dovrà fare affidamento sui contributi degli Stati membri. Considerazioni di carattere finanziario a parte, anche lo spirito delle due operazioni è differente: «Mare Nostrum» segue un approccio umanitario, mentre Frontex risponde a un'esigenza di controllo delle frontiere.

### **Costruire «ponti» coi paesi terzi a livello locale**

27. incoraggia l'ulteriore sviluppo del dialogo e della cooperazione con i paesi terzi di origine e di transito dei flussi migratori, in linea con l'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità, grazie allo strumento dei Partenariati per la mobilità e ai dialoghi e processi regionali come il Processo di Rabat;

28. appoggia gli sforzi di Frontex volti a concludere accordi di cooperazione operativa in materia di controllo delle frontiere e immigrazione irregolare con paesi terzi, promuovendone così il coinvolgimento attivo e il senso di appartenenza;

29. accoglie con favore l'iniziativa, lanciata dalla presidenza italiana, di instaurare un dialogo simile con i paesi dell'Africa orientale. Promuovendo la migrazione legale, si vuol contribuire agli sforzi dell'UE per stimolare la crescita; e prevenire eventuali abusi dei canali migratori legali significa evitare che la credibilità dell'intero sistema migratorio europeo possa risulterne compromessa;

30. insiste sull'importanza del concetto di migrazione circolare, che aiuterebbe a compensare l'impatto della migrazione sia sulle regioni di origine che su quelle di accoglienza, contribuendo così allo sviluppo di entrambe. E aggiunge che ciò implica la necessità di una politica di rimpatrio efficace e sostenibile, nel pieno rispetto dei diritti dei migranti e tenendo conto delle specificità dei paesi di origine. Per far ciò, è necessario migliorare la cooperazione pratica tra gli enti locali e i paesi terzi pertinenti, in modo da promuovere e realizzare i sistemi di rimpatrio volontario più efficienti;

31. reputa che le autorità di ogni livello debbano impegnarsi attivamente a salvaguardare e promuovere il dialogo e la cooperazione con i paesi terzi per sostenere in modo concreto, a livello politico ed economico, i canali legali di ingresso, nonché per prevenire e combattere l'immigrazione irregolare e ogni forma di criminalità ad essa legata migliorando le capacità istituzionali e operative delle autorità competenti di tali paesi;

32. sottolinea che gli enti locali e regionali possono contribuire agli sforzi comuni dell'UE, degli Stati membri e dei paesi terzi per contrastare e prevenire la migrazione irregolare mediante una serie di attività nei paesi di origine (campagne di sensibilizzazione, informazioni sui rischi dell'attraversamento illegale delle frontiere, preparazione delle persone all'integrazione, formazione, aiuto al ricongiungimento familiare, corsi di lingua, azioni di promozione del dialogo interculturale ecc.) e in quelli di destinazione (sistemi locali di selezione in linea con i bisogni locali, misure di accoglienza e di sostegno ecc.). Tali enti possono inoltre contribuire a individuare e proteggere le vittime del traffico di esseri umani e a reintegrare i migranti irregolari che ritornano nei paesi di origine. Nel contempo, attuare politiche efficaci in materia di migrazione legale e integrazione a livello locale e regionale è un modo per combattere il razzismo e la xenofobia;

33. raccomanda di intensificare il reinsediamento dei rifugiati come parte integrante degli sforzi dell'UE per sostenere i paesi del Mediterraneo meridionale e orientale, dove c'è un grande afflusso di queste persone<sup>(3)</sup>. È un campo, questo, in cui le città e le regioni europee svolgono da tempo un ruolo importante, promuovendo l'integrazione dei rifugiati nelle comunità locali e adottando misure per rafforzare la coesione sociale;

34. invita a promuovere «Partenariati per la migrazione e l'integrazione» tra città e regioni dei paesi di origine e di destinazione, al fine di accrescere la cooperazione e la fiducia reciproca e assicurare così una gestione più decentrata delle migrazioni. Il Comitato delle regioni reitera inoltre la sua raccomandazione<sup>(4)</sup> di associare gli enti locali e regionali allo sviluppo dei suddetti partenariati con paesi terzi;

<sup>(3)</sup> Nel 2007, questi paesi hanno accolto il 39 % di tutti i rifugiati del mondo. Philippe Fargues (a cura di), Rapporto CARIM 2008-2009 sulla migrazione nel Mediterraneo, Centro di studi avanzati Robert Schuman, Istituto universitario europeo, 2009, in [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11861/CARIM%20Migration\\_Report%202008-2009%20revised%20Oct09.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11861/CARIM%20Migration_Report%202008-2009%20revised%20Oct09.pdf?sequence=3) (testi in francese e inglese).

<sup>(4)</sup> Risoluzione del CdR 2333/2014.

**La solidarietà si accompagna alla consapevolezza: condividere buone pratiche, dati e orientamenti comuni?**

35. pone l'accento sul fatto che la comunicazione della Commissione sulla rinnovata agenda europea per l'integrazione <sup>(5)</sup> invita a intensificare l'azione a livello locale, e fa presente la necessità di adottare un autentico approccio «dal basso» per lo sviluppo delle politiche di integrazione;
36. sostiene che gli enti locali e regionali dovrebbero svolgere un ruolo più incisivo nel definire il più ampio contesto entro cui vanno affrontate le questioni della politica in materia di migrazione;
37. sottolinea la necessità che enti locali e regionali e Stati membri condividano buone pratiche in materia di esame delle richieste di asilo e rifugio, politiche di integrazione e contrasto alla migrazione irregolare. Il Comitato delle regioni può contribuire a questo processo, così da coinvolgere in maniera più efficace gli enti locali e regionali nella definizione e attuazione delle politiche in materia di immigrazione e integrazione, in linea con la *governance* multilivello e il principio di sussidiarietà; tutto ciò, inoltre, potrebbe contribuire ad affrontare gli squilibri che si riscontrano tra uno Stato e l'altro, o una regione e l'altra, dell'UE quanto alle condizioni di accoglienza e ospitalità dei richiedenti asilo, dei rifugiati o dei migranti;
38. raccomanda che, già nel prossimo futuro, l'agenzia eu-LISA sviluppi un sistema completo di condivisione di dati in materia di migrazione ed enti locali, basato sul sistema VIS. Un sistema siffatto potrebbe essere molto utile per scambiare conoscenze specifiche e condividere esperienze in fatto di gestione degli alloggi, esame delle domande di asilo e di rifugio, politiche di integrazione e contrasto alla migrazione irregolare, e fornirebbe soluzioni pratiche per promuovere l'applicazione del principio di solidarietà tra enti locali;
39. propone la creazione di una banca dati che contribuirebbe a seguire i movimenti migratori tra gli Stati membri. La banca dati conterrebbe informazioni sui flussi di popolazione dai paesi di origine a quelli di destinazione. Conoscere questi movimenti faciliterebbe l'assunzione di decisioni a livello locale, regionale ed europeo;
40. reputa che tradurre in pratica la cooperazione e la solidarietà sarebbe notevolmente più semplice se si facesse di più in termini di soluzioni pragmatiche e concrete; e che, nello sforzo di individuare i nodi principali, non si possa prescindere dal patrimonio di conoscenze specifiche degli enti locali e regionali;
41. reputa che l'UE dovrebbe cogliere ogni opportunità per cooperare con i partner istituzionali e stimolare il dibattito in tutte le sedi pertinenti. In quest'ottica, organismi come l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (*International Organisation for Migration* — IOM) e l'Assemblea regionale e locale euromediterranea (ARLEM) sono partner importanti;
42. si compiace del fatto che la prossima conferenza ministeriale dell'IOM, che si terrà nell'ottobre 2015, verterà proprio sui modi in cui le città possono contribuire alla gestione dei flussi migratori — fungendo così da preziosa piattaforma di dialogo globale tra città — e ambisce ad essere coinvolto nelle discussioni che avranno luogo in quella sede, alle quali intende apportare il proprio contributo.

Bruxelles, 4 dicembre 2014.

*Il presidente  
del Comitato delle regioni*  
Michel LEBRUN

---

<sup>(5)</sup> COM(2011) 455 final.