

## PARERI

## COMITATO DELLE REGIONI

96a SESSIONE PLENARIA DEL 18 E 19 LUGLIO 2012

**Parere del Comitato delle regioni «Migrazione e mobilità — un approccio globale»**

(2012/C 277/02)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- sottolinea che il rispetto dei diritti umani dei migranti e la solidarietà verso i Paesi dai quali origina la gran parte dei flussi migratori debbano permeare tutte le fasi della politica migratoria dell'Unione, anche nelle relazioni con i Paesi terzi, nel pieno rispetto dei principi sanciti dall'art. 21, par. 1, del TUE;
- rileva che è necessario un accurato esame di tutte le cause della migrazione, inclusi i cambiamenti climatici, in modo da poter definire un quadro giuridico appropriato per coloro che fuggono dal proprio Paese d'origine a causa di calamità naturali o di condizioni climatiche, che mettono a repentaglio la loro sopravvivenza o incolumità fisica;
- ritiene che l'Approccio globale alla migrazione necessiti di una *governance* multilivello per assicurare che essa sia gestita al livello più idoneo a seconda delle circostanze e nel rispetto del principio di sussidiarietà, in modo da garantire il maggior benessere possibile per le persone sia nei Paesi di origine sia nei Paesi di destinazione;
- chiede, in particolare, che gli enti regionali e locali siano pienamente considerati nell'esecuzione dell'Approccio globale, valorizzando sia i progetti di cooperazione decentrata già esistenti, sia i dialoghi già strutturati come ARLEM e Corleap.

<b>Relatore</b>	Nichi VENDOLA (IT/PSE), presidente della Regione Puglia
<b>Testo di riferimento</b>	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità
	COM(2011) 743 final

## I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

### IL COMITATO DELLE REGIONI

#### Considerazioni generali

1. sottolinea la rilevanza dell'Approccio globale come quadro di riferimento dell'azione dell'Unione europea nella *governance* mondiale della migrazione e della mobilità e come strumento che offre una visione di insieme delle politiche migratorie, perseguendo l'obiettivo di rendere coerente l'azione dell'Unione europea in materia di relazioni esterne e di politiche di sviluppo con le politiche di immigrazione;

2. considera positivamente l'iniziativa della Commissione europea di presentare una versione aggiornata dell'Approccio globale, più articolata e incentrata sui migranti e sul rispetto dei diritti umani nei Paesi di origine, di transito e di destinazione;

3. ribadisce il diritto umano di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio, e di ritornarvi<sup>(1)</sup>, come base giuridica fondamentale di qualsiasi discorso sulla migrazione e la necessità di promuovere una migrazione per scelta a prescindere dalle ragioni che l'hanno determinata e dalle specifiche esigenze del Paese di destinazione<sup>(2)</sup>;

4. sottolinea che il rispetto dei diritti umani dei migranti e la solidarietà verso i Paesi dai quali origina la gran parte dei flussi migratori devono permeare tutte le fasi della politica migratoria dell'Unione, anche nelle relazioni con i Paesi terzi, nel pieno rispetto dei principi sanciti dall'art. 21, par. 1, del TUE;

5. ritiene che debba essere garantita una protezione effettiva dei diritti umani nella definizione delle possibilità di ingresso dei cittadini di Paesi terzi, nelle politiche di accoglienza e di integrazione dei migranti;

6. sottolinea che gli accordi di riammissione e gli accordi di facilitazione nell'ottenimento dei visti, sia dell'Unione sia degli Stati membri, nonché tutte le azioni di contrasto dell'immigrazione irregolare debbano rispettare effettivamente i diritti umani, secondo quanto disposto, in particolare, nella Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione europea e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come costantemente affermato dalla Corte europea dei diritti umani;

7. sottolinea che l'esigenza del contenimento dei flussi migratori non deve mai prevalere sul diritto di ciascuno di cercare protezione internazionale nell'Unione, che deve rimanere terra di rifugio per coloro che fuggono da persecuzioni o che comunque necessitano di protezione;

8. constata che la crisi economica che sta interessando gran parte dei Paesi dell'Unione europea rischia di accentuare la tensione insita tra le politiche di controllo delle frontiere ed il rispetto dei diritti umani dei migranti;

9. rileva che è necessario un accurato esame di tutte le cause della migrazione, inclusi i cambiamenti climatici<sup>(3)</sup>, in modo da poter definire un quadro giuridico appropriato per coloro che fuggono dal proprio Paese d'origine a causa di calamità naturali o di condizioni climatiche, che mettono a repentaglio la loro sopravvivenza o incolumità fisica<sup>(4)</sup>;

10. esorta la Commissione europea a procedere alla pubblicazione del documento di lavoro su migrazione e cambiamenti climatici, come originariamente previsto nella comunicazione sulla migrazione del 4 maggio 2011<sup>(5)</sup>;

11. ritiene che per l'efficacia dell'approccio globale sia necessario rafforzare il coordinamento tra l'Unione europea e i livelli nazionale, regionale e locale e con i paesi terzi;

12. ribadisce quanto già affermato dal Comitato delle regioni e cioè che «gli enti regionali e locali sono i primi ad essere direttamente interessati da una politica d'immigrazione comune: da un lato, infatti, sono particolarmente colpiti dalle difficoltà legate all'immigrazione illegale e, dall'altro, sono responsabili di una serie di servizi fondamentali per il processo di integrazione locale. Per questa ragione essi vanno ampiamente coinvolti

<sup>(1)</sup> Art. 13, par. 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani; art. 2, par. 2, del Protocollo n. 4 alla CEDU; art. 12, par. 2, del Patto sui diritti civili e politici.

<sup>(2)</sup> Risoluzione del Parlamento europeo P6\_TA(2006)0319 su *Sviluppo e migrazione* adottato il 6 luglio 2006.

<sup>(3)</sup> Parere CdR ENVE-V-008 su *Il ruolo degli enti regionali e locali nella promozione di una gestione sostenibile dell'acqua*, 30 giugno-1° luglio 2011, punto 14; Parere Arlem SUDEV su *La relazione tra desertificazione e cambiamento climatico nel Mediterraneo*, 31 gennaio 2012.

<sup>(4)</sup> <http://www.unhcr.org/pages/49e4a5096.html>.

<sup>(5)</sup> *Comunicazione sulla migrazione*, COM(2011)248, pag. 21.

nella creazione di un quadro europeo in materia di immigrazione legale, nell'elaborazione di misure contro l'immigrazione illegale e nella cooperazione allo sviluppo con i Paesi di provenienza degli immigrati»<sup>(6)</sup>;

13. si compiace dei notevoli progressi compiuti per rendere più trasparenti, sicuri e meno costosi i trasferimenti di denaro verso i Paesi di origine dei migranti e sostiene le iniziative promosse dalla Commissione europea di canalizzazione dei rimpatri dei fondi dei migranti verso l'investimento produttivo;

14. approva il fatto che l'Approccio globale sottolinei il ruolo che la diaspora può svolgere sia nelle politiche di sviluppo sia nella regolazione dei flussi migratori, favorendo le misure di sostegno alla partenza e di integrazione nei Paesi di destinazione.

#### **Sul ruolo delle Regioni e degli enti locali nella realizzazione dell'approccio globale**

15. ritiene che l'Approccio globale alla migrazione necessiti di una *governance* multilivello per assicurare che essa sia gestita al livello più idoneo a seconda delle circostanze e nel rispetto del principio di sussidiarietà, in modo da garantire il maggior benessere possibile per le persone sia nei Paesi di origine sia nei Paesi di destinazione;

16. considera le Regioni e gli enti locali un attore chiave dell'Approccio globale: soggetto al tempo stesso promotore e attuatore di politiche sociali e occupazionali, di accoglienza, di integrazione, di gestione dell'immigrazione irregolare ma anche tessitore di dialoghi intensi e di variegate forme di cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei movimenti migratori<sup>(7)</sup>;

17. constata che le Regioni e gli enti locali sono già promotori di iniziative di dialogo con le regioni e gli enti locali di Stati terzi, molti di questi Stati di origine o di transito dei flussi migratori e di progetti di cooperazione decentrata;

18. auspica che ARLEM - Assemblea regionale e locale euromediterranea, e Corleap - Conferenza degli enti regionali e locali del partenariato orientale, siano considerati quale *forum* ideale per sviluppare il dialogo con gli enti regionali del Mediterraneo e dell'Est Europa sulle politiche di immigrazione e di sviluppo;

19. ritiene che occorra perseguire la maggiore coerenza possibile tra le iniziative bilaterali degli Stati membri e i dialoghi regionali e bilaterali già esistenti, considerati come strumento della politica estera dell'Unione in materia di immigrazione e

che tale coerenza sia garantita anche attraverso il pieno riconoscimento delle iniziative di dialogo promosse dalle Regioni e dagli enti locali;

20. invita le istituzioni a considerare le Regioni e gli enti locali quali soggetti protagonisti dell'Approccio globale, in conformità con le loro competenze nel contesto nazionale, attraverso strumenti che li vedano come soggetti destinatari dei finanziamenti dell'Unione, anche senza l'intervento delle autorità di governo centrali e compatibilmente con le differenze esistenti nei diversi Stati membri;

21. esorta la Commissione a promuovere progetti innovativi per raggiungere l'obiettivo della facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, attraverso l'intermediazione degli enti regionali e locali, date le competenze che essi esercitano in questo settore in molti Stati membri, in modo da individuare uno strumento efficace per affrontare anche il problema della carenza di competenze in certi segmenti del mercato del lavoro;

22. auspica che le regioni e gli enti locali siano coinvolti anche nell'aggiornamento del portale dell'UE sull'immigrazione, che potrebbe in questo modo essere arricchito di informazioni rilevanti per i migranti riguardanti la regione, la città e il comune di destinazione.

#### **Sul rapporto tra politiche di immigrazione e politiche di cooperazione allo sviluppo**

23. considera di primaria importanza che sia sempre garantita la coerenza tra la politica dell'Unione su migrazione e sviluppo e la politica esterna di immigrazione e di asilo. In particolare gli interventi dell'Unione e degli Stati membri nei Paesi terzi dovrebbero sempre essere fondati prevalentemente sui principi di solidarietà e di co-sviluppo per combattere le cause profonde delle migrazioni e per vincere la povertà, prestando particolare attenzione alla mobilitazione di risorse interne in tali Paesi, oltre che al sostegno al consolidamento istituzionale e al miglioramento della *governance* e dello Stato di diritto, come elementi fondamentali per favorire un cambiamento economico e sociale;

24. esorta la Commissione a realizzare la distribuzione delle risorse destinate ai Paesi in via di sviluppo in base ai principi, alle priorità e alle strategie della cooperazione allo sviluppo, tenendo conto allo stesso tempo del principio «più progressi, più aiuti»;

25. ritiene che il principio della reciprocità debba essere in linea con i principi della cooperazione allo sviluppo, soprattutto nei Partenariati per la mobilità e nell'Agenda comune su migrazione e mobilità<sup>(8)</sup>;

<sup>(6)</sup> Parere CONST-IV-017 su *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa*, adottato nella sessione plenaria del 26 e 27 novembre 2008, relatore Werner Jostmeier.

<sup>(7)</sup> Parere CdR CONST-IV-017 su *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa*, 26-27 novembre 2008, punto 5.

<sup>(8)</sup> È totalmente ispirata a questa logica la proposta di regolamento COM(2011) 290 che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo.

26. ritiene che nell'esecuzione dell'Approccio globale debba essere fornita adeguata tutela a tutte le categorie vulnerabili, in primis i minori non accompagnati, sia per orientare adeguatamente gli interventi nei Paesi terzi, sia per offrire appropriate forme di accoglienza e di integrazione sociale nei Paesi membri, anche favorendo la circolazione delle buone prassi realizzate da molti enti regionali e locali negli Stati membri; chiede inoltre alla Commissione europea la realizzazione concreta delle misure contenute nel Piano d'azione sui minori non accompagnati;

27. sollecita l'elaborazione di un vero e proprio approccio di genere in modo che sia valorizzato il ruolo specifico che le donne svolgono nelle migrazioni e nell'integrazione sociale di tutto il nucleo familiare nei Paesi ospitanti;

28. rileva che la politica di immigrazione dell'Unione potrebbe essere in contraddizione con le politiche di cooperazione allo sviluppo, laddove mira all'attrazione di talenti provenienti dai Paesi terzi, in ragione degli obiettivi di sviluppo demografico ed economico, secondo quanto stabilito nell'Agenda Europa 2020;

29. dubita che l'effetto del *brain drain* causato dalla politica di migrazione selettiva possa essere contrastato con lo strumento della migrazione circolare, non essendo affatto chiaro quanto tale strumento sarà efficace e quale impatto potrà concretamente avere;

30. considera anche che lo strumento della migrazione circolare possa essere antagonista rispetto all'obiettivo dell'integrazione dei migranti e che, per questo, andrebbero individuate strategie di integrazione appositamente mirate per questi lavoratori, in modo che possano effettivamente integrarsi anche se il loro periodo di soggiorno nell'Unione europea non è destinato ad essere duraturo<sup>(9)</sup>;

31. ritiene che il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche, a condizioni armonizzate, sia uno strumento fondamentale per evitare lo spreco dei cervelli (*brain waste*), per garantire l'effettiva integrazione dei migranti e per garantire la loro reintegrazione nei Paesi di origine nel contesto della migrazione circolare;

32. esorta la Commissione europea a sostenere le misure di accompagnamento agli Stati nel processo di semplificazione del riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche e a promuovere il riconoscimento informale delle competenze, anche al fine di favorire la circolazione dei lavoratori cittadini di Paesi terzi nel mercato del lavoro europeo;

33. auspica che la richiesta di cooperazione ai Paesi terzi nel contenimento dei flussi migratori non giunga mai a frustrare il diritto umano di ogni persona di lasciare il proprio Paese, soprattutto quando agli Stati terzi si chiede di effettuare un controllo dell'emigrazione sulla base delle leggi degli Stati di destinazione;

34. ritiene che sia necessario investire maggiormente nei progetti di cooperazione allo sviluppo destinati al settore dell'educazione e della sanità, coinvolgendo direttamente le strutture universitarie e favorendo la mobilità dei ricercatori e di tutto il personale accademico;

35. sostiene la richiesta di petizione presentata al Parlamento europeo per l'adozione di un programma Erasmus e Leonardo da Vinci euromediterraneo, come strumento concreto di mobilità biunivoca tra studenti di entrambe le sponde del mediterraneo;

36. auspica che la mobilità dei giovani, soprattutto degli studenti, sia effettivamente perseguita, attraverso anche la semplificazione del rilascio dei visti, lo snellimento delle procedure burocratiche e lo stanziamento di risorse finanziarie sufficienti;

37. ritiene che il programma *Erasmus per tutti* debba essere valorizzato e sostenuto, insieme alle buone prassi già esistenti di scambio tra giovani, come il programma *Eurodissey* promosso dalla rete AER, *Assemblea delle regioni d'Europa*;

38. considera necessario rafforzare l'analisi delle pressioni migratorie causate dagli squilibri economici, in modo da individuare strumenti di risposta efficaci, tra i quali schemi che garantiscano la mobilità anche per quelle figure scarsamente qualificate, ancora molto richieste in alcuni Stati membri e che non possono essere affrontate solo con il meccanismo della migrazione circolare;

39. ritiene che il coinvolgimento della diaspora debba riguardare anche le misure di preparazione alla partenza, valorizzando i siti già in linea, gestiti direttamente dalle associazioni di immigrati che forniscono informazioni puntuali e in un linguaggio comprensibile dai potenziali interessati;

40. apprezza la valorizzazione delle misure di preparazione della partenza sulle quali occorre aumentare gli investimenti, coinvolgendo le ONG che già operano nei Paesi di provenienza dei migranti e gli enti regionali e locali, i quali sono coinvolti nelle procedure di accoglienza e di integrazione dei migranti e delle loro famiglie.

### Sul contrasto dell'immigrazione irregolare

41. apprezza l'impegno profuso dall'Unione per contrastare l'immigrazione irregolare, in particolare contro il traffico e la tratta di esseri umani nonché contro i datori di lavoro che impiegano manodopera non regolarmente soggiornante;

42. sottolinea l'importanza di un approccio alla lotta all'immigrazione irregolare che consideri che i migranti possano essere possibili vittime del traffico illegale di esseri umani e debbano essere pertanto tutelati e protetti;

<sup>(9)</sup> Progetto di parere del CdR su *La rinnovata agenda europea per l'integrazione*, punto 60; bozza di Parere CIVEX sul *Diritto al ricongiungimento familiare*, relatore Soave, punto 11.

43. invita la Commissione europea a proseguire nelle iniziative di analisi e di contrasto del lavoro sommerso, che costituisce una piaga per l'economia dell'intera Unione e un incentivo all'ingresso di stranieri irregolari, potenzialmente oggetto di sfruttamento sia nel settore del lavoro sia come braccio operativo di reti criminali;

44. rileva che notevoli sforzi finanziari sono stati investiti anche nelle misure di contrasto dell'immigrazione irregolare, tra le quali spiccano le operazioni di controllo delle frontiere che vedono soggetto promotore l'agenzia Frontex;

45. sottolinea la necessità del rispetto dei diritti umani, e in particolare del principio di *non-refoulement*, in ogni fase del controllo delle frontiere e del correlato obbligo di sottoporre ad una serrata verifica le attività di Frontex da parte delle istituzioni UE e, in particolare, del Parlamento europeo;

46. auspica che analoghi controlli siano estesi anche alla cooperazione internazionale direttamente gestita da Frontex che ha la competenza per concludere accordi internazionali di natura tecnica con gli Stati terzi, il cui contenuto dovrebbe essere reso maggiormente trasparente e di cui andrebbe delimitato con precisione l'ambito di applicazione;

47. ritiene necessario effettuare accurate valutazioni del rapporto costi/benefici di tutti gli strumenti esistenti in modo da compararne l'efficacia, inclusi i costi delle procedure di rimpatrio (trattenimento e allontanamento coattivo) e l'effettiva entità delle risorse destinate dagli Stati al rimpatrio volontario rispetto a quello coatto;

48. ritiene che occorra evitare che stranieri regolarmente soggiornanti possano diventare irregolari a causa di un'insufficiente flessibilità della normativa nazionale e così andare ad accrescere le fila degli *overstayers*;

49. auspica che sia seriamente valutata dalle istituzioni dell'Unione europea e dagli Stati membri la possibilità di ingresso nell'Unione europea per ricerca di lavoro, fattispecie espressamente menzionata all'art. 79, par. 5, del TFUE;

50. ritiene che la disponibilità di canali di ingresso regolare debba essere considerata come uno dei principali strumenti di contrasto dell'immigrazione irregolare e del fenomeno degli *overstayers*, oltre che un modo per garantire un certo grado di solidarietà nelle relazioni con i Paesi di origine dei flussi migratori;

51. esorta le istituzioni ad inglobare la strategia di riammissione all'interno dell'Approccio globale, in modo che essa sia permeata dai principi della cooperazione allo sviluppo e non diventi un settore disgiunto e non coerente con essa;

52. ritiene che gli accordi di riammissione debbano essere sottoposti a periodica valutazione, in particolare con riferimento all'obbligo posto a carico del Paese di transito di riammettere non solo i propri cittadini ma anche gli stranieri che siano da esso transitati e partiti verso l'Unione, i quali rischiano di essere relegati in terre di nessuno, aggravando la situazione nei Paesi di transito ed esponendoli a seri rischi di violazione dei diritti umani.

### **Sulla dimensione esterna dell'asilo**

53. considera che il rafforzamento dei sistemi di asilo dei Paesi terzi non deve essere ritenuto un modo per evitare il riconoscimento del diritto alla protezione internazionale nell'UE;

54. apprezza che nei programmi di protezione regionale l'Unione abbia agito assieme all'UNHCR, anche se la protezione offerta dall'Unione è più ampia di quella riconosciuta dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati, andando a ricomprendere anche la protezione sussidiaria e la tutela nei confronti di trattamenti contrari alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

55. auspica che l'azione dell'Unione non sia mai volta a impedire ai richiedenti asilo di lasciare il Paese nel quale si trovano per richiedere protezione in un Paese membro dell'UE;

56. ritiene necessaria, soprattutto dopo la netta censura da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, una revisione del regolamento c.d. Dublino II, in modo che sia garantita effettivamente la solidarietà tra gli Stati membri nel pieno rispetto dei diritti umani, incluso il diritto all'unità familiare;

57. esorta la Commissione ad inserire, nell'ambito dei partenariati per la mobilità, adeguate clausole di protezione per i richiedenti asilo ed i rifugiati;

58. invita le istituzioni, insieme con gli Stati membri, a migliorare l'efficacia del sistema di ricerca e salvataggio (*search and rescue*) in mare, in particolare attraverso un maggiore coordinamento e la definizione di criteri comuni per l'identificazione del posto sicuro più appropriato per lo sbarco dei migranti salvati.

### **Considerazioni conclusive**

59. chiede alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo di tenere aperto un confronto sui quattro pilastri dell'Approccio globale, in modo che nella sua attuazione siano pienamente coinvolti tutti i soggetti potenzialmente interessati;

60. chiede, in particolare, che gli enti regionali e locali siano pienamente considerati nell'esecuzione dell'Approccio globale, valorizzando sia i progetti di cooperazione decentrata già esistenti, sia i dialoghi già strutturati come ARLEM e Corleap;

61. chiede alla Commissione europea di proseguire nell'analisi delle cause e delle caratteristiche del fenomeno migratorio a livello globale in modo da individuare strategie efficaci per affrontare il fenomeno, improntate alla solidarietà con i Paesi terzi;
62. deplora le politiche di criminalizzazione dei migranti e apprezza le misure per il contrasto delle reti criminali delle quali i migranti sono vittime;
63. chiede una politica di contrasto dell'immigrazione irregolare non incentrata solo sul controllo delle frontiere e sull'intercettazione dei migranti alla partenza ma basata anche su effettive possibilità di ingresso regolare, aperte anche ai lavoratori non altamente qualificati, tenendo conto delle specificità di ciascuno Stato membro.

Bruxelles, 18 luglio 2012

*La presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Mercedes BRESSO

---