



## Migrazione e asilo nelle regioni dell'UE: verso un approccio di governance multilivello

### CONTESTO:

L'obiettivo principale del documento proposto è incoraggiare la discussione e l'analisi sulla possibilità di un maggiore coinvolgimento delle amministrazioni regionali dell'Unione Europea in tema di governance pubblica delle politiche di immigrazione e di asilo. In questo contesto, è importante considerare quanto la migrazione non sia affatto un fenomeno recente per i paesi europei, sebbene negli ultimi cinque anni la crisi siriana abbia avuto forti ripercussioni in diverse regioni dell'Unione.

Sebbene le politiche migratorie e di asilo siano di solito una competenza esclusiva dei governi centrali degli Stati membri, le regioni e le comunità locali dei paesi dell'UE si sono fatte carico di importanti coinvolgimenti ed abilità riguardo ai sistemi di accoglienza e alle politiche e agli strumenti di integrazione. Questo documento contiene una panoramica di questo quadro di competenze in diverse regioni della CRPM, principalmente incentrate sull'accoglienza e la gestione di richiedenti asilo e rifugiati, nonché della gestione dei migranti e delle politiche di integrazione.

Comprendere la posizione iniziale di ogni regione è essenziale per definire il suo futuro ruolo ed eventualmente, i possibili margini di miglioramento.

Infine, questo documento intende riassumere le conoscenze e le competenze acquisite dalla situazione attuale in diverse regioni CRPM e fornire un margine di miglioramento per quanto riguarda il ruolo delle regioni europee nella promozione di una migliore gestione dei flussi migratori e nella costruzione di società inclusive .

Sarà inoltre oggetto di discussione il ruolo delle regioni nella governance multilivello in materia di migrazione e di asilo, nonché le possibilità di contribuire al dibattito sull'agenda 2015 per la migrazione e l'ECAS e la partecipazione agli strumenti finanziari dell'UE su tali temi.

## 1. La costruzione di uno spazio europeo di migrazione e asilo

Costruire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è un pilastro fondamentale per l'Unione europea. Questo pilastro riveste un interesse per i cittadini in modo diretto e, sebbene abbia il potenziale per fare da catalizzatore tra il progetto europeo e la popolazione, allo stesso tempo potrebbe anche fomentare l'insorgere di un certo senso di alienazione. La politica di immigrazione è un settore in cui lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia sviluppa azioni e strumenti dal 1999 (Consiglio europeo di Tampere), insieme all'attuazione del libero spazio di circolazione europeo e alla gestione comune delle frontiere esterne.

Dal 1999 in poi, diversi programmi hanno indicato quattro elementi chiave nel concepimento di una politica europea comune: (1) una gestione efficiente dei flussi migratori; (2) un approccio più integrato all'immigrazione che lavori di pari passo con paesi di origine e di transito; (3) un trattamento egualitario per i cittadini di paesi terzi; e (4) lo sviluppo di un sistema europeo comune di asilo.

Nel 2014, quando la nuova Commissione Europea ha iniziato il suo mandato quinquennale, il presidente Juncker ha definito, per questo periodo, 10 priorità. Una di queste priorità era rappresentata dalla migrazione e, sebbene all'inizio la sfida sembrasse essere la necessità di riformulare il sistema delle "carte blu" e di fornire strumenti migliori per bilanciare le esigenze del mercato del lavoro con quelle dei flussi migratori, ciò è drammaticamente cambiato nel 2015.

Da allora, l'agenda sulla migrazione della CE ha delineato risposte immediate alla situazione di crisi nel Mediterraneo e ha stabilito misure a più lungo termine per gestire la migrazione in tutte le sue sfaccettature.

L'agenda europea sulla migrazione 2015-2020, presentata il 13 maggio, prescrive soluzioni a breve e a lungo termine. Tra le soluzioni a breve termine, la Commissione ha proposto un piano per il trasferimento delle persone "in evidente bisogno di protezione internazionale".

Nelle azioni a medio e lungo termine, l'Agenda afferma la necessità di scoraggiare la migrazione illegale nei paesi non-UE, estirpando direttamente quelle che sono le cause alla sua radice, smantellando le reti di traffico e tratta e definendo azioni per una migliore attuazione delle politiche di rimpatrio.

Sviluppare una politica europea in materia di migrazione legale è inclusa in qualità di obiettivo a medio-lungo termine, sebbene non vi siano altre proposte oltre a una riforma della direttiva sulla Carta blu sui migranti qualificati di alto livello.

Nessuna menzione specifica alle regioni in quanto attori chiave è mai stata accennata in nessuno dei programmi né nell'agenda della migrazione. Questo vale anche per la proposta di riforma del sistema europeo comune di asilo.

Ad ogni modo, lo sviluppo delle proposte a lungo termine dell'agenda europea per la migrazione 2015 potrebbe (o dovrebbe) essere un'opportunità interessante per le regioni. La crisi ha dimostrato quanto l'UE debba effettivamente aumentare le sue capacità interne ed esterne per affrontare la crisi umanitaria, conformemente alla legislazione UE e a quella internazionale. Sia le regioni di sbarco che quelle di destinazione finale di un numero ingente di rifugiati sono state e sono tuttora operative a tale scopo. Ci concentreremo ora su come queste lavorino su migrazione e asilo, al fine di ottenere un quadro informativo generale delle loro

esperienze. Sugeriamo inoltre che l'identificazione del carattere variegato della mobilità umana, sia dei migranti che dei rifugiati, e allo stesso tempo il rafforzamento della governance multilivello, possano aumentare le capacità dell'UE in materia.

DRAFT

## **2. Competenze formali delle regioni in materia di politiche di migrazione e di asilo**

Le politiche sull'immigrazione sono tradizionalmente di competenza esclusiva dei Governi Centrali, dato il loro impatto su due dei loro elementi cruciali: territorio e popolazione. Nella maggior parte dei paesi dell'UE, le questioni relative alla migrazione, all'asilo e ai controlli alle frontiere sono gestite come già accennato prima, fondamentalmente dai governi centrali, i quali sono riluttanti a devolvere il controllo su tali tematiche sia in favore di attori sovranazionali che subnazionali. Le regioni e le città di solito sono responsabili, attraverso le competenze formali o attraverso la pratica comune, di politiche di integrazione in ambito di occupazione lavorativa, istruzione, alloggio, sanità, servizi sociali, ecc.

Altresi, in questo processo, anche le ONG hanno effettivamente un ruolo, fornendo servizi o sostenendo il lavoro delle amministrazioni. Infine, alcune regioni non hanno alcuna competenza particolare in materia di migrazione e rifugiati, né nei servizi sociali forniti dai governi centrali o dalle autorità locali. Questo panorama istituzionale complesso riflette la natura trasversale e interdisciplinare dell'integrazione e rende particolarmente difficile concepire e attuare politiche coerenti e coordinate tra le diverse aree politiche e tra i diversi livelli di governance.

## **3. Competenze delle regioni in materia di accoglienza e alloggio dei richiedenti asilo**

Accogliere i rifugiati e i richiedenti asilo in sistemazioni temporanee o permanenti è una grande sfida per l'UE. Nonostante molti paesi si trovino in situazione d'affanno per fornire alloggi sociali e accessibili alla popolazione locale e allo stesso tempo per fornire alloggi adeguati ai rifugiati, la risposta europea rimane al momento piuttosto frammentaria.

Nella maggior parte dei paesi dell'UE, le competenze in materia di accoglienza e alloggio dei richiedenti asilo sono nelle mani dei governi centrali. Sono loro che decidono il modello da sviluppare nel paese, principalmente attraverso un sistema di allocazione centralizzato o con la partecipazione di autorità regionali e locali o della stessa società civile.

## **4. Competenze delle regioni in materia di gestione della diversità, inclusione sociale e politiche di integrazione.**

Nell'ambito dei processi di integrazione, le autorità regionali adottano piani, creano strutture, attuano misure di accoglienza, forniscono servizi essenziali per l'integrazione dei migranti e per la protezione dei loro diritti. Questo significa che le autorità regionali svolgono un ruolo chiave nel fornire (o finanziare servizi forniti da ONG o comuni) su tematiche come istruzione, alloggio, sostegno sociale, assistenza legale, aiuto nella ricerca di impiego, formazione, mediazione interculturale, corsi di lingua, finanziamento di microprogetti, campagne di informazione, ecc.

Analogamente, la maggior parte di esse intraprende azioni per combattere la discriminazione e la segregazione e promuovere il dialogo interculturale e la coesione sociale. I servizi di collocamento sono generalmente diversificati per i cittadini nazionali e stranieri.

La maggior parte delle regioni comprende servizi di base inclusivi che raggiungono tutta la popolazione, affrontando così la discriminazione nell'accessibilità e nell'offerta e fornendo solo servizi specifici (principalmente relativi alla prima fase di sbarco) alla popolazione migrante.

Le amministrazioni regionali promuovono anche progetti che implicano la cooperazione tra diverse parti interessate. Le conferenze settoriali sono sviluppate in diverse regioni per discutere argomenti relativi alla popolazione migrante, a cui partecipano le ONG, rappresentanti della società civile e diversi livelli di amministrazione.

Il documento di valutazione include le pratiche regionali pertinenti in materia di politiche di migrazione e asilo nei loro territori.

## 5. Conclusioni e raccomandazioni finali

In tutto il documento viene evidenziato come la migrazione e l'asilo siano problematiche eterogenee e trasversali. Per affrontare le principali insidie, cogliere tutte le opportunità e costruire una governance coerente, è necessaria una forte implicazione di tutte le amministrazioni e gli organismi politici coinvolti. Il testo che segue analizza alcuni aspetti particolari di questa esigenza di governance multilivello.

- **Costruire una strategia propria alle regioni in materia di politiche migratorie e asilo**

Le regioni dovrebbero lavorare per aumentare il riconoscimento del proprio ruolo nelle politiche e nelle azioni di migrazione e asilo, ivi compresa l'implementazione della legislazione e dei relativi programmi dell'UE.

Sia le regioni di primo sbarco che quelle di destinazione finale stanno affrontando pressioni simili e correlate. Le regioni potrebbero aiutare il ricomporsi di questa frattura, cambiando il proprio ruolo da semplici regioni di sbarco e di fornimento di servizi di prima accoglienza, a gestori propri della migrazione e l'asilo, che accolgono e integrano i rifugiati e i migranti e allo stesso tempo gestiscono la diversità in uno spazio europeo più ampio fatto di libertà, sicurezza e giustizia.

A livello regionale, è necessario lavorare per la costruzione di norme dogmatiche comuni. Fornire una migliore formazione in materia di migrazione e asilo, in particolare per il personale pubblico, potrebbe contribuire a tale scopo e a favorire un approccio congiunto. Un dialogo solido e permanente tra le istituzioni e le parti interessate è essenziale a tal fine.

- **Scenario di governance multilivello: il riconoscimento delle politiche migratorie e di asilo come politiche trasversali e multilivello.**

Le competenze regionali in materia di migrazione e asilo sono generalmente minime in tutti i paesi dell'UE. Nonostante, le regioni hanno chiaramente competenze nel fornire servizi pubblici. Migranti e rifugiati ricadono pienamente in molte delle loro competenze, programmi, politiche e azioni. Per superare questa situazione, i governi centrali dovrebbero sviluppare sistemi di

informazione migliori sui migranti e, in particolare, sui rifugiati e sui richiedenti asilo in ogni regione. A livello regionale, offrire una serie di diritti per i residenti migranti, sulla base di convenzioni e leggi internazionali, potrebbe rappresentare un punto di partenza per la maggior parte delle autorità locali, da integrare con le normative regionali, nazionali ed europee.

La comunicazione costante sulle azioni intraprese dal governo è di fondamentale importanza al fine di organizzare una migliore prestazione di servizi pubblici.

Inoltre, è anche la chiave per ridurre le reazioni negative nella popolazione locale. Le regioni sono operative nell'inclusione sociale dei rifugiati e dei migranti post-accoglienza, nei limiti delle proprie competenze e delle politiche pubbliche; la migrazione non è sufficientemente riconosciuta come una questione multiforme, trasversale e multilivello da parte dell'UE, in quanto ottiene solo la visione (pienamente legittimata ma non del tutto esaustiva) delle Amministrazioni centrali degli Stati membri, specialmente attraverso gli Affari Interni.

Le regioni dovrebbero anche essere tenute in considerazione come fonte di informazioni pertinenti per l'adozione di decisioni e strategie comuni. E le loro opinioni dovrebbero essere convogliate e tenute in considerazione anche a livello europeo.

- **Il contributo delle regioni all'Agenda per le migrazioni 2015**

- **Rifusione ECAS**

L'ECAS ha dimostrato di non essere lo strumento per un sistema UE che fornisca risposte adeguate dall'Unione ai rifugiati e ai richiedenti asilo. Oggi sia le regioni più esposte che le regioni appartenenti a paesi con un solido sistema di asilo sono sotto pressione.

La riforma del sistema di Dublino è della massima importanza in un'ottica di risoluzione degli squilibri. Vi è una mancanza di consenso per un sistema di delocalizzazione vincolante, che è a tutti gli effetti uno strumento chiave per un vero sistema UE. Se il sistema non può essere ripristinato, sarebbe auspicabile proporre una nuova strategia per conformarsi alla clausola di solidarietà dell'art. 78.3.

Le regioni e le città non sono di fatto mai state menzionate nell'attuale ECAS né nelle proposte di riforma e rifusione mentre il loro ruolo dovrebbe essere formalmente riconosciuto. La necessità di promuovere un'ulteriore cooperazione inter-amministrativa e una governance multilivello dell'asilo dovrebbe essere riconosciuta per creare un sistema più lungimirante ed efficace, non traslasciando ad ogni modo le competenze esclusive degli Stati membri.

Il ruolo delle regioni è particolarmente importante nell'attuazione della direttiva sulle condizioni di accoglienza. Oltre all'accoglienza e all'alloggio, le regioni, insieme ad altre potenze locali, hanno in quasi tutti gli Stati membri diversi livelli di responsabilità per la facilitazione dell'inclusione e l'integrazione dei rifugiati.

E ovunque, senza eccezione, queste incorporano nelle loro politiche pubbliche delle misure di inclusione sociale. Includere i rifugiati nelle strategie di sviluppo locale è molto importante per il successo a lungo termine delle strategie di accoglienza e gestione e per la coesione delle comunità

locali (comprese le newcomers).

L'UE e gli Stati membri dovrebbero essere consapevoli del fatto che le necessità e i bisogni fondamentali dei richiedenti asilo la cui domanda è considerata non fondata ma non è ancora (o non può essere) stata respinta dovrebbero essere attesi. Le regioni si trovano di fronte a questa situazione.

Questo vale, certo, anche per i richiedenti asilo e i rifugiati nei movimenti interni. I deterrenti previsti dalla direttiva in termini di misure di accoglienza possono risultare di problematica attuazione a livello locale, in quanto possono esercitare maggiore pressione sui servizi locali e regionali per coprire i bisogni primari.

I rifugiati hanno il diritto di essere accolti in un ambiente pacifico. Le comunità locali hanno anche il diritto di godere di un tale ambiente. Questi obiettivi dovrebbero essere chiaramente indicati e il ruolo delle regioni e delle città sulla loro realizzazione dovrebbe essere ulteriormente promosso e sostenuto dalle istituzioni dell'UE.

Le regioni possono accrescere le capacità di accoglienza dell'UE per la ricezione di rifugiati legali e formalmente integrati, e dovrebbero essere tenute in considerazione per tale obiettivo. Queste, possono essere utili per identificare schemi innovativi di reinsediamento, e lavorare di concerto insieme a città e organizzazioni non governative, comprese le misure sponsorizzate da privati potrebbe rappresentare un passo in avanti in tal senso.

Alcune regioni sono coinvolte in alcune parti della procedura, normalmente nell'accreditamento di determinate condizioni da soddisfare a fini amministrativi o informazioni necessarie per l'adozione di decisioni. Monitorare i movimenti interni dei rifugiati all'interno dell'UE è uno dei problemi che possono aumentare gli oneri amministrativi per le regioni. Gli sforzi delle Regioni in quelle aree dovrebbero essere sostenuti con le risorse appropriate.

- **Costruire la cosiddetta “strategia di migrazione legale”**

Un dibattito più aperto sulla migrazione e prese di decisioni su come si possa gestirle in un mondo globalizzato si rivelano quantomai necessari, e i poteri regionali e locali dovrebbero far parte di tali discorsi.

Sebbene si tratti di una questione politicamente calda, la Commissione dovrebbe procedere verso una politica migratoria unica dell'UE, come previsto nell'agenda sulle migrazioni.

Le regioni dovrebbero far fronte ai bisogni della propria popolazione “de facto” , ovvero quella che non è inserita attraverso percorsi legali né di fatto respinta.

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero riconoscere il ruolo delle regioni sull'inclusione sociale, l'integrazione e la costruzione della comunità, con il fine che queste soddisfino le esigenze sia dei residenti de iure che de facto, nonché di quelli dell'intera società.

- **Strumenti di finanziamento dell'UE**

La consultazione pubblica fa riferimento all'AMIF come strumento principale di sostegno finanziario per lo sviluppo dell'agenda europea sulla migrazione. Sebbene risulti complicato modificare

completamente il modello di governance dell'AMIF, potrebbe essere una buona opportunità per esplorare nuovi modi per rafforzare il ruolo delle autorità regionali (e locali).

La Commissione europea dovrebbe chiedere agli Stati membri di coinvolgere le regioni nei loro programmi nazionali per quelle aree in cui le regioni hanno competenze giuridiche e svilupparsi includendo l'assegnazione dei fondi. Per quanto riguarda la politica di coesione, è importante notare la loro dimensione territoriale e la gestione decentrata dei suoi strumenti finanziari è un importante vantaggio per la governance multilivello delle migrazioni. Il ruolo delle autorità regionali e locali dovrebbe essere rafforzato in questo settore.

La politica di migrazione dovrebbe essere una politica interdisciplinare e dunque includere le politiche di alloggio e integrazione. Pertanto, quando la Commissione europea parla della complementarità dei fondi della politica di coesione con gli strumenti di migrazione, dovrebbe essere importante garantire che tale complementarità significhi "oltre a" (e non "a dispetto di").

Le infrastrutture volte a migliorare le capacità di accoglienza dovrebbero essere considerate azioni ammissibili nell'ambito del FESR. Altre azioni a medio e lungo termine che promuovano l'inclusione sociale e l'integrazione di migranti e rifugiati dovrebbero essere incluse nell'FSE. Le strategie di sviluppo locale dovrebbero includere migranti e rifugiati individuandoli come risorsa. L'azione interculturale è uno strumento chiave per soddisfare il loro accesso al mercato del lavoro e alla piena attività economica di inclusione.

\*\*\*

**L'impegno delle autorità regionali nelle politiche di migrazione e coesione e nei loro strumenti finanziari dovrebbe essere visto come un elemento chiave per rafforzare e realizzare gli obiettivi della politica di migrazione e asilo dell'UE, includendo un più alto livello di convergenza.**





**CPMR  
CRPM**

Questo report è stato commissionato dalla CPMR a INSTRATEGIES

**Autrice:** INSTRATEGIESINSTRATEGIES ([www.instrategies.eu](http://www.instrategies.eu)) – Anna Terrón

**Coordinamento:** Eleni Marianou, Segretario Generale della CRPM;  
Davide Strangis, Segretario Esecutivo della CRPM- Commissione Intetmediterranea, delegato alla  
Task Force sul Management delle migrazioni

**Ringraziamenti:** Annika Annerby Jansson, Vicepresidente della regione Skåne, Relatrice della Task  
Force presso l'ufficio politico della CRPM; Claire Street, segretario della CRPM; e tutte le regioni  
che hanno contribuito al questionario CRPM utilizzato come una delle principali fonti di  
informazione.

**Persona di contatto:** [davide.strangis@crpm.org](mailto:davide.strangis@crpm.org)

**La Conferenza delle regioni periferiche marittime (CRPM) riunisce circa 160 regioni da 25  
Stati membri dell'Unione europea e oltre.**

Rappresentando circa 200 milioni di persone, le campagne della CRPM guardano a uno  
sviluppo più equilibrato del territorio europeo.

La Crpm opera sia come think tank che come gruppo di lobby per le Regioni. Si concentra  
principalmente sulla coesione sociale, economica e territoriale, sulle politiche marittime e  
sull'accessibilità.

**[www.cpmr.org](http://www.cpmr.org)**

#### **CONTATTI:**

6, rue Saint-Martin, 35700 Rennes  
Tel: + 33 (0)2 99 35 40 50

Rond-Point Schuman 14, 1040 Brussels  
Tel: +32 (0)2 612 17 00

Email: [Secretariat@crpm.org](mailto:Secretariat@crpm.org); Sito Web: [www.cpmr.org](http://www.cpmr.org)

**Ref : CRPMNTP180002 A3**