



**Posizione della Commissione Intermediterranea
della CRPM sulle politiche della migrazione e le sfide
per la gestione della mobilità delle persone nel Mediterraneo**

APPROVATA DALL'UFFICIO POLITICO DELLA CIM

(10/12/2014 MARSIGLIA, PACA)

Considerazioni preliminari

1. Nella regione euromediterranea, le tendenze demografiche, le disuguaglianze economiche tra i paesi unite ai conflitti e alla situazione di instabilità politica e di insicurezza in Medio Oriente e nell'Africa sub-sahariana, stanno creando una forte mobilità umana tra le due sponde del Mediterraneo. In termini di evoluzione demografica, si può presumere che la mobilità sarà in aumento, tenuto conto del diverso trend di crescita delle rispettive popolazioni:

¹	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Africa del Nord	226.636	243.908	260.002	274.750	288.214	300.494
Asia occidentale	256.369	280.106	303.227	325.594	347.102	367.488
Europa meridionale	157.461	158.606	159.519	160.329	161.123	161.697

2. Si tratta soprattutto di flussi provenienti da sud e da est verso l'Europa, anche se diversi paesi del sud e dell'est del Mediterraneo acquisiranno via via una nuova condizione di paesi di destinazione dell'immigrazione, accanto a quella di paesi di provenienza dell'emigrazione. È chiaramente la situazione attuale in Tunisia e Marocco. A loro volta, vari paesi africani e del Medio Oriente sono zone di passaggio dei flussi migratori dall'Asia verso l'Europa.

3. La mobilità umana tra i paesi della regione euromediterranea avviene in maniera regolare o legale, ma anche in maniera irregolare. Nella misura in cui i movimenti sono illegali o determinati dalla fuga da conflitti o persecuzioni, si verificano enormi tragedie umane, e questo accade malgrado gli sforzi di prevenzione messi in campo dai paesi della regione e in particolare dagli Stati Membri dell'Unione Europea. L'Europa deve riconoscere la sua parte di responsabilità storica nell'origine di alcuni dei conflitti attuali, come quelli che riguardano la Libia o la Siria. Tale riconoscimento dovrà tradursi in una maggiore dose di realismo e di coerenza nella definizione e nella gestione della politica migratoria. Senza un processo di pace in Libia e in Siria e senza una reale politica di pace nel Medio Oriente, le problematiche relative alle migrazioni nel Mediterraneo non potranno essere risolte.

4. La mobilità umana non si verifica solo in modo irregolare, problematico o tragico. Nella regione euromediterranea si verificano centinaia di migliaia di movimenti migratori in condizioni di legalità. Tutta la mobilità umana deve essere considerata un diritto e un'opportunità, non solo per gli individui e le famiglie, ma anche per i paesi di destinazione. Pertanto è necessario sottolineare in primo luogo che migrare in condizioni di legalità e ordinatamente, secondo le leggi dei paesi di origine e di destinazione, non

¹ Proiezioni della popolazione. Fonte: Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital (2014), con la squadra di ricerca dell'International Institute for Applied Systems Analysis. Scenario medio. Le proiezioni tengono conto delle ipotesi del livello di istruzione di ogni popolazione. Unità: popolazione in migliaia. Available at: www.wittgensteincentre.org/dataexplorer

può che avere effetti positivi. Gli effetti positivi sono stati sufficientemente evidenziati dalla UE, dall'ONU, dall'OCSE e dall'OIM.

5. Senza dubbio, la maggior parte dei problemi relativi alla mobilità umana sono sia per gli immigrati che per i richiedenti asilo, infatti quando si parla di "politica d'immigrazione", necessariamente si fa riferimento a entrambe le situazioni, senza perdere di vista che si tratta di ambiti giuridici e istituzionali distinti.

6. L'UE sviluppa, in particolare dal 1999, la propria politica in materia di asilo e migrazione attraverso norme, accordi internazionali e *soft law*. Due dei principi più importanti sono l'«*Approccio globale sulla migrazione*», che integra i problemi politici, di diritti umani e di sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e di transito, e la «*Gestione dei flussi migratori*» in tutte le sue fasi, anche in stretta cooperazione con i paesi di origine e di transito².

7. Di conseguenza si conferma pienamente la corresponsabilità dei paesi della regione euromediterranea nella politica migratoria europea. Questa corresponsabilità si è concretizzata negli Accordi di mobilità con il Marocco (2013) e la Tunisia (2014)³ e, in effetti, in tutti gli aspetti che incidono sulla mobilità umana come risultato della politica europea di vicinato.⁴ Analogamente, la corresponsabilità è stata la base dei vari processi di dialogo a livello globale, regionale e subregionale⁵⁶.

8. Tra gli obiettivi primari della CRPM spicca il suo contributo allo sviluppo equilibrato e policentrico dell'Europa. In questo senso, è necessario e urgente garantire che la dimensione della migrazione sia adeguatamente presa in considerazione in tutte le sue Commissioni geografiche, poiché la dignità umana e la coesione sociale dovrebbero diventare un componente importante per il bene di una crescita davvero sostenibile⁷. A questo proposito, la dichiarazione finale dell'Assemblea Generale della Commissione Intermediterranea della CRPM del giugno 2013 a Barcellona ha sottolineato l'importanza nell'Unione europea della politica di immigrazione e di asilo e la necessità di tenerne conto negli obiettivi politici della Commissione Intermediterranea. D'altra parte, la Dichiarazione finale dell'Assemblea Generale di Venezia del giugno 2014 ha approfondito l'importanza di questa politica e la necessità di prendere in considerazione i vari aspetti della dimensione regionale della politica migratoria.

Visto e considerato tutto ciò, la Commissione Intermediterranea propone di strutturare la propria azione nel contesto della CRPM in materia di rispetto della politica di immigrazione e delle sfide per la gestione della mobilità delle persone nel Mediterraneo sulla base dei seguenti principi e raccomandazioni:

Principi della politica di immigrazione e raccomandazioni

9. Diritti: necessità di prendere in considerazione la legislazione esistente e la sua armonizzazione

Qualsiasi politica migratoria degli stati della regione euromediterranea dovrebbe basarsi sulla dignità umana. Data la prevedibile differenza tra i vari ordinamenti giuridici di ciascuno stato, può essere necessario, attraverso un dialogo subregionale, analizzare e indicare i diversi livelli di diritti, obblighi e garanzie, ed esplorare possibilità di armonizzazione. Il dialogo dovrebbe trarre ispirazione dalle regole esistenti a livello internazionale, alcuni esempi sono : la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

*10. Partecipazione: la base per la governance democratica*⁸

Occorre dare la massima importanza al principio della partecipazione degli stranieri e degli apolidi nei paesi di origine, di transito e di destinazione. Questo principio può concretizzarsi in vari modi, prima di raggiungere il diritto di voto: promuovendo l'associazionismo, promuovendo l'organizzazione, incoraggiando la partecipazione ai posti di lavoro della pubblica amministrazione. Una delle massime espressioni di partecipazione è facilitare il diritto di voto e di eleggibilità. Dovrebbe anche essere promossa la responsabilità dei paesi di destinazione per semplificare la partecipazione degli stranieri ai processi elettorali organizzati dai loro paesi d'origine all'estero, di solito attraverso ambasciate e consolati. Il voto dei cittadini stranieri arricchisce la democrazia in tutta l'area del Mediterraneo. Probabilmente è più fattibile iniziare questo processo attraverso le elezioni comunali, ma senza rinunciare in futuro ai livelli superiori: regionale e statale. La reale possibilità di acquisire la cittadinanza da parte di stranieri e apolidi, come anche le altre risorse di partecipazione, sono mezzi in linea con gli impegni della «*Carta per la governance democratica nel Mediterraneo*», approvata nel mese di ottobre 2013 dai rappresentanti

² [Accordo del Consiglio Europeo di Tampere, 1999, epigrafe A.I e A.IV](#)

³ Con la prospettiva di firmare accordi di mobilità anche con l'Egitto, la Libia, l'Algeria e il Libano.

⁴ Con l'Egitto, l'Algeria, Israele, il Marocco, la Giordania, la Libia, la Tunisia, la Palestina, la Siria.

⁵ A livello subregionale: Processo di Rabat, Prima riunione ministeriale euromediterranea sull'immigrazione (Portogallo), Dialogo 5 + 5.

⁶ Arlem-Ecoter : *Projet de rapport sur le rôle des collectivités locales et régionales dans la gestion des migrations en Méditerranée*. COR-2014-01464-00-00-TCD-TRA (FR/EN/PT) 1/13

⁷ Nelle sue tre dimensioni (sociale, economica, ambientale)

⁸ La regione Veneto sottoscrive il presente documento salvo il punto 10 sulla « Partecipazione ».

dei governi locali e regionali del Consiglio Politico della Commissione Mediterranea dell'Unione delle città e dei governi locali (UCLG).

11. *Reale bilateralismo: gestione proattiva di interessi condivisi e cambio di paradigma.*

È importante ottenere risultati tangibili e diffondere tali risultati in relazione agli strumenti multilaterali e bilaterali esistenti: *Bilateral Agreements on Social Security, Partnerships in the European Neighbourhood Policy, Mobility Partnerships* e altri. La Commissione europea rileva quanto segue: "Alcuni dei dialoghi regionali accusano la mancanza di impegno da parte degli Stati membri".⁹ È noto che una delle maggiori difficoltà per i paesi di origine degli immigrati di mantenere le loro responsabilità negli accordi migratori è la loro percezione o la constatazione che all'Europa interessa soprattutto il controllo o, a volte, attrarre le risorse umane più qualificate dei paesi d'origine, invece di aumentare il numero di visti di lavoro, di studio, ecc. Se gli Stati membri dell'UE non sono più generosi nell'offerta di visti per lavorare, gli accordi sull'immigrazione servono a poco. Gli interessi dei paesi della sponda sud ed est del Mediterraneo devono essere gestiti in modo proattivo da parte delle autorità europee. Occorre uno sforzo proattivo per ottenere risultati sempre più positivi. Informazioni di questo genere dovrebbero essere ampiamente e regolarmente diffuse. Bisogna fare in modo di aumentare la mobilità reale in condizioni di legalità. È necessario un cambiamento di paradigma, per passare - come evidenziato dalle recenti raccomandazioni di alcuni progetti europei¹⁰ - a pensare più in termini di "mobilità" che in termini di "migrazione" e alle sue possibili conseguenze positive per lo sviluppo sostenibile ed equilibrato dell'Europa e del Mediterraneo.

12. *Integrazione: estendere lo scambio di buone prassi e la diffusione a tutta l'area euromediterranea*

I paesi europei stanno consolidando un ampio insieme di buone prassi in materia di integrazione sociale degli immigrati e dei rifugiati in più aree: sanità, istruzione, formazione linguistica, mercato del lavoro, sicurezza, partecipazione, alloggio, attenzione religiosa, lotta alla discriminazione, al razzismo e alla xenofobia, ritorno volontario e così via. Per anni, la Commissione europea svolge un consistente lavoro nel promuovere la conoscenza e la comparabilità, in senso costruttivo, di diritti, servizi, programmi, progetti considerati buone prassi.¹¹ È importante ricordare anche il documento "*Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*",¹² oltre al Fondo per i rifugiati, gli immigrati e l'integrazione¹³. Indubbiamente, anche le regioni del Mediterraneo meridionale e orientale conducono programmi di integrazione sociale e, nella misura in cui diventano anche gradualmente paesi di immigrazione e paesi di rifugio, è importante estendere l'ambito di diffusione, comparabilità e finanziamento comune per l'intera area euromediterranea. Per quanto riguarda i principi fondamentali comuni di integrazione dell'UE, la nostra dichiarazione è analoga a quella sui diritti: includere nel dialogo subregionale un'eventuale dichiarazione congiunta.

13. *Riconoscimento del ruolo delle regioni nella gestione delle migrazioni*

Le regioni hanno importanti responsabilità di accoglienza, integrazione e, in alcuni paesi, di gestione e controllo dei flussi migratori, in cooperazione con gli Stati. Le responsabilità delle regioni diventano maggiori con l'aumentare della pressione dei migranti e dei richiedenti asilo. Molte regioni hanno una lunga esperienza storica nella gestione di problemi di ogni tipo della loro popolazione, il che le ha rese particolarmente adatte ad affrontare la gestione della migrazione contemporanea. Questo fattore è stato sufficientemente evidenziato dal Comitato delle Regioni.¹⁴ Spesso gli Stati membri tendono a un'eccessiva centralizzazione e sprecano la capacità istituzionale delle regioni, senza sfruttare il potenziale di solidarietà delle rispettive popolazioni. Inoltre, confondere le funzioni più adatte di ciascun livello di governo può portare a grandi inefficienze. Un intervento più forte ed efficace da parte dell'Unione europea è necessario in situazioni di emergenza legate alla mobilità illegale, alla fuga dai conflitti o da persecuzioni. È necessario un chiaro riconoscimento giuridico delle responsabilità delle regioni nella gestione della migrazione: poteri normativi, coordinamento tra i diversi livelli di governo, risorse finanziarie, solidarietà in caso di crisi umanitarie, ecc. Riguardo ai finanziamenti, l'Unione Europea dovrebbe orientare maggiormente l'applicazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei verso il sostegno alle politiche migratorie, tenendo conto che tali fondi possono contribuire in maniera decisiva alla mobilità umana in un quadro di legalità.

⁹ COM(2014) 96 finale - 21 febbraio.

¹⁰ Progetto ESPON ITAN – Integrated Territorial Analysis Neighbourhood

¹¹ Per esempio *Handbooks on Integration for Policy-Makers and Practitioners; European Website on Integration, Migrant Integration Policy Index*.

¹² Consiglio di Giustizia e affari interni - 19 Novembre 2004.

¹³ Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014.

¹⁴ Per esempio: *Parere Flussi migratori in Europa*; (CDR 2000/C 57/10); *Parere Gli enti regionali e locali in prima linea nelle politiche di integrazione* (CDR 212/2008 fin); *Parere Il Programma di Stoccolma: sfide e opportunità per un nuovo programma pluriennale per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'UE* (CDR 201/2009); *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello* (CDR 89/2009); *Parere Garantire lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per il quale si applica il programma di Stoccolma* (CDR 170/2010 fin).

14. Uso appropriato, trasparente e senza fini di lucro dei fondi per la gestione dei flussi migratori.

La Commissione Intermediterranea raccomanda vivamente che venga fatto un uso trasparente, appropriato e senza fini di lucro dei fondi destinati alla gestione dei flussi migratori. A tale fine e per evitare episodi illeciti le autorità competenti a tutti i livelli di governo devono prestare un'attenzione speciale ai sistemi di funzionamento utilizzati dalle imprese o dalle organizzazioni non governative che sono spesso designate dalle amministrazioni territoriali per la gestione dei servizi come l'asilo, l'accoglienza o l'integrazione sociale.

15. Sinergie tra le Commissioni geografiche della CRPM: verso una nuova task force per la gestione della mobilità delle persone

Si sta consolidando la necessità di definire un modello di governance multilivello efficace, plurale e integrato per la gestione della mobilità umana sulla base di una strategia specifica per la migrazione legale, la lotta contro le irregolarità, la criminalità e il traffico di esseri umani, il rispetto del diritto d'asilo, la cooperazione economica e il rapporto positivo tra i flussi di persone e lo sviluppo. In questo senso, le regioni dovrebbero essere maggiormente coinvolte nell'identificazione e nella realizzazione di possibili soluzioni, senza limitarsi ad agire come meri esecutori della politica degli Stati, ma dovrebbero avere la possibilità di influenzare ed essere coinvolti nelle loro azioni. In questo contesto e in considerazione della rilevanza delle dinamiche migratorie nelle regioni costiere e periferiche appartenenti alla CRPM, la Commissione Intermediterranea suggerisce la possibilità di creare una task force specifica dedicata a scambiare la visione politica, le buone prassi delle sue Commissioni geografiche e a elaborare azioni comuni su due temi principali: la risposta alle emergenze umanitarie in materia di immigrazione illegale o forzata e le questioni relative all'integrazione dei migranti e allo sviluppo socio-economico dei territori di origine e di destinazione. Questa task force potrebbe anche monitorare e incoraggiare importanti partenariati con le organizzazioni, le reti, i forum e gli eventi nel proprio ambito.