



# QUALE FUNZIONE DEGLI ENTI LOCALI NELLE POLITICHE DI ASILO E ACCOGLIENZA DEI MIGRANTI?

Workshop per Amministratori di Enti locali

Consiglio regionale del Piemonte,  
23 ottobre 2015

**SINTESI PRELIMINARE DEI RISULTATI**



*Nonostante la nostra fragilità, la nostra percepita debolezza, oggi l'Europa è cercata come un posto di rifugio e di esilio. Qualcosa di cui essere orgogliosi, sebbene non sia senza sfide.*

Jean-Claude Juncker

## Presentazione

Questa sintesi raccoglie i risultati preliminari della Giornata di workshop per Amministratori degli Enti locali piemontesi, organizzata dal Consiglio regionale del Piemonte, dalla Consulta europea del Consiglio regionale e dall'AICCRE, e svoltasi a Torino, presso la Sala dei Morando di Palazzo Lascaris, il 23 ottobre 2015.

Con il workshop "Quale funzione degli Enti locali nelle politiche di asilo e accoglienza dei migranti?" l'AICCRE prosegue i suoi interventi sul tema che costituisce l'emergenza sociale del XXI secolo.

Abbiamo iniziato con tre convegni che abbiamo svolto a Torino nel 2013:

- venerdì 24 maggio: "Il diritto di asilo nell'Unione Europea"
- venerdì 15 novembre: "Il Global Approach come strumento per affrontare migrazioni, asilo e cooperazione"
- giovedì 19 dicembre: "Immigrazione: Europa fortezza o casa comune?"

Nel 2014 abbiamo pubblicato il documento di indirizzo "Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione" approvato dal nostro Consiglio nazionale il 28 aprile.

Nel 2015 abbiamo presentato il volume dallo stesso titolo "Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione" (a cura di Davide Rigallo, Alfonso Sabatino, Giuliana Turroni), edito dal Consiglio regionale del Piemonte, in occasione del convegno "Per una politica di asilo, accoglienza e immigrazione. Quale Agenda europea?", svolto il 15 giugno in vista della Giornata del rifugiato del 20 giugno.

Il volume è stato inserito successivamente sul sito della Commissione europea dove è reperibile all'indirizzo:

<https://ec.europa.eu/migrant-integration/index.cfm?action=furl.go&go=/librarydoc/towards-a-european-policy-of-asylum-reception-and-immigration>

Tutti gli incontri torinesi si sono svolti presso la sede del Consiglio regionale del Piemonte.

a cura di

Federazione regionale piemontese AICCRE

## Hanno partecipato e contribuito ai lavori:

### CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

Mauro Laus, Presidente del Consiglio regionale del Piemonte

Giuliana Turrone, Responsabile Antenna Europa

### REGIONE PIEMONTE

Monica Cerutti, Assessora alla Cooperazione decentrata internazionale, Pari opportunità, Diritti civili, Immigrazione

### AICCRE

Michele Picciano, Presidente nazionale AICCRE

Carla Rey, Segretario generale AICCRE

Mauro Laus, Presidente della Federazione regionale piemontese AICCRE

Alfonso Sabatino, Segretario generale della Federazione regionale piemontese AICCRE

Davide Rigallo, Vicesegretario della Federazione regionale piemontese AICCRE

Laura Gaudenzi, Responsabile Area Gemellaggi, Federazione regionale piemontese AICCRE

Francesco Maltese, Federazione regionale piemontese AICCRE

### COMUNI

#### ALBA (CN)

Elena Di Liddo, Vice Sindaco e Assessore alle Politiche sociali

Anna Chiara Cavallotto, Assessore al Volontariato e gemellaggi

#### ALESSANDRIA

Mauro Cattaneo, Assessore alla Coesione Sociale

#### ARONA (NO)

Marina Grassani, Assessore al Welfare e Pari Opportunità

#### ASTI

Piero Vercelli, Assessore ai Servizi Sociali

#### CERRO TANARO (AT)

Mauro Malaga, Sindaco

#### CIGLIANO (VC)

Anna Rigazio, Sindaco

Bruna Filippi, Vice Sindaco

Fernanda Civati, Consigliera comunale

#### COLLEGNO (TO)

Maria Grazia De Nicola, Assessore alle Politiche sociali

Augusta Casagrande, Responsabile Sezione Politiche Sociali

#### CUNEO

Maria Gabriella Aragno, Assessore al sociale

#### FORNO CANAVESE (TO)

Giuseppe Boggia, Sindaco

Daniela De Rossi, Assessore

#### IVREA (TO)

Augusto Vino, Assessore Politiche sociali

#### PINEROLO (TO)

Agnese Boni, Assessore alle Politiche sociali

#### PIOSSASCO (TO)

Fulvia Mantino, Assessore Politiche sociali

#### RIVALTA (TO)

Gianna De Masi, Assessore all'Intercultura, Migranti, Pace

#### RIVOLI (TO)

Francesca Zoavo, Assessore all'Istruzione, alla Pace, al Volontariato

#### SANGANO (TO)

Agnese Ugues, Sindaco

Patrizia Condipodero, Vice Sindaco e Assessore Politiche sociali

SETTIMO TORINESE (TO)

Elena Piastra, Vice Sindaco

SUSA (TO)

Erika Liuzzo, Assessore alle Politiche sociali

TONCO (AT)

Marco Piantadosi, Funzionario

TORINO

Gianguido Passoni, Assessore al Bilancio e alla Programmazione

Unione dei Comuni di MONCALIERI, TROFARELLO, LA LOGGIA (TO)

Patrizia Silvano, funzionario dei servizi sociali

VALENZA PO (AL)

Costanza Zavanone, Vice Sindaco

Daniela Zaio, Consigliera comunale

#### ASSOCIAZIONI DI ENTI LOCALI

COCOPA (Coordinamento Comuni per la Pace della provincia di Torino)

Edoardo Daneo, direttore

Michele Pizzino

#### ENTI STRUMENTALI DELLA REGIONE PIEMONTE

IRES PIEMONTE

Enrico Allasino, dirigente

Roberta Valetti, ricercatrice

#### PREFETTURE

PREFETTURA U.T.G. ASTI

Federica Zoin, Funzionario Assistente Sociale

#### Hanno inoltre partecipato:

RETE PER L'ACCOGLIENZA DEL COMUNE DI ALESSANDRIA - APS CAMBACHE

Paola Vigna, Martina Pistarà

RETE PER L'ACCOGLIENZA DEL COMUNE DI ALESSANDRIA - OSTELLO DI ALESSANDRIA

Ciavaglioli Marco

ICS ONLUS (AL)

Rosmina Raiteri

CONSORZIO IDEA AG. LAVORO SCS ONLUS

Ada D'Onofrio

COMUNITÀ SAN BENEDETTO AL PORTO (AL)

Fabio Scaltritti



## INDICE

<b>APERTURA DEI LAVORI</b>	9
Mauro LAUS Presidente del Consiglio regionale del Piemonte Presidente Federazione regionale piemontese AICCRE	
<b>INTRODUZIONE</b>	11
Alfonso SABATINO Segretario Federazione regionale piemontese AICCRE	
<b>WORKSHOP 1</b>	13
<b>Relazione introduttiva</b>	
Carla REY Segretario generale AICCRE	
<b>Fondi per l'emergenza e per l'integrazione: le necessità degli Enti locali per affrontare i fenomeni migratori</b>	18
Gianguido PASSONI Assessore al Bilancio e alla Programmazione della Città di Torino	
<b>Sintesi essenziale dei risultati del Workshop n. 1</b>	19
<b>WORKSHOP 2</b>	21
<b>L'impegno della Regione Piemonte sul tema dell'immigrazione</b>	
Monica CERUTTI Assessora alla Cooperazione decentrata internazionale, Pari opportunità, Diritti civili, Immigrazione della Regione Piemonte	
<b>Sintesi essenziale dei risultati del Workshop n. 2</b>	23
<b>Conclusioni e prospettive di lavoro</b>	24
Michele PICCIANO Presidente nazionale AICCRE	
<b>APPENDICE</b>	25
<b>Dalle Regioni europee l'urgenza di un cambio di passo nelle politiche di asilo e di accoglienza: visione a lungo termine e strategie di <i>governance</i> multilivello. Nota sul Parere del Comitato delle Regioni sulla European Agenda on Migration</b>	
Davide RIGALLO Vicesegretario Federazione regionale piemontese AICCRE	
<b>Precedenti iniziative e strumenti realizzati</b>	29





## APERTURA DEI LAVORI

Mauro LAUS

Presidente del Consiglio  
regionale del Piemonte

Presidente della Federazione  
regionale piemontese AICCRE

### Quale funzione degli Enti locali nelle politiche di asilo e accoglienza dei migranti?

L'Italia, con l'attuale Governo - ma anche, in certa misura, con i precedenti esecutivi - ha costantemente lamentato una scarsa attenzione dell'Europa per quanto riguarda l'accoglienza dei migranti. Non è possibile, infatti, far fronteggiare questo fenomeno solo ed esclusivamente dai territori di prossimità, ossia dagli Enti pubblici locali. Adesso, forse e auspicabilmente, le cose stanno cambiando e si sta andando verso una maggiore consapevolezza di queste urgenze.

Tuttavia, sovente ci capita di fare dei salti logici: su specifiche questioni, come quella migratoria, andiamo a sposare determinati atteggiamenti a livello europeo e poi, in casa nostra, adottiamo approcci diversi, senza renderci conto che le istituzioni di prossimità sono i sindaci, le amministrazioni locali o, nelle aree locali, le periferie.

Dal punto di vista politico, al di là del quadro normativo, è necessario porre l'accento su chi ha il primo impatto con la problematica: ossia i Comuni, i cittadini, le periferie delle aree metropolitane. In questa prospettiva, è necessario fortificare una coscienza civile e politica finalizzata a "formare" i cittadini. L'immigrazione, infatti, non è soltanto una questione di "umanità", cosa fondamentale e che dovrebbe essere più che sufficiente. Anche da un punto di vista egoistico, per una comunità formare un migrante è importante sia per un eventuale suo futuro ritorno nel Paese d'origine, in cui potrà così essere "portatore" di quanto ha appreso, sia in relazione alla sua permanenza nel contesto che lo sta ospitando, ossia per l'integrazione.

Per questo reputo siano fondamentali le suggestioni apportate nei workshop dai rappresentanti degli Enti locali che hanno aderito a questa iniziativa dell'AICCRE. Le comunità non si "formano" dall'alto: non sono tanto le istituzioni a plasmare le comunità, ma sono i cittadini stessi, ossia noi tutti. A volte ci sentiamo indifesi, rassegnati. Possiamo domandarci: che cosa può nascere da un lavoro di elaborazione di particolari proposte? Invece si tratta di un'operazione importante che può contribuire a cambiare le cose, perché suscita iniziative che vengono dal basso, che arrivano dalle comunità, e responsabilizza ciascuno a dare il proprio contributo.

I fenomeni migratori non riguardano solo questo particolare momento storico. E nemmeno sono fenomeni che nascono e a un certo punto finiscono. Credo sia sotto gli occhi di tutti che le migrazioni siano inscindibili dalle vicende umane, perché ci sono sempre state e ci saranno sempre. Per questo è inutile suscitare atteggiamenti demagogici finalizzati a radicalizzare lo scontro, a subire i processi anziché a governarli. Bisogna invece comprendere che, quando ci relazioniamo a questi fenomeni, quando di fronte si presentano gli attuali drammatici flussi di profughi, è quanto mai necessario avere la

consapevolezza che stiamo trattando una questione di “diritti umani” e che abbiamo a che fare con persone che non possono restare nel loro Paese, perché vittime di guerre e persecuzioni: violazioni, appunto, di diritti fondamentali.

## INTRODUZIONE

Alfonso SABATINO  
Segretario generale della  
Federazione regionale  
piemontese AICCRE

### La natura del problema

I flussi migratori cui assistiamo non costituiscono solo un'emergenza umanitaria come si afferma di solito.

Sono, innanzitutto, la manifestazione di un mutamento demografico epocale e permanente nei rapporti mondiali tra popolazioni, anche se possiamo individuare cause incidentali specifiche e occasionali come guerre, rivoluzioni, dittature spietate, crisi alimentari, sottosviluppo.

In questo secolo il trasferimento massiccio di popolazione all'interno dei continenti e da un continente all'altro sarà la nuova questione sociale.

Ciò è già evidente. E' il portato della globalizzazione e della mancanza di governo mondiale.

A fronte della libertà di circolazione ormai consolidata delle merci, delle informazioni, dei capitali e dei servizi, non c'è da meravigliarsi che si affermi anche una pressione verso la libertà di circolazione del lavoro e delle persone. È inevitabile.

Anche il lavoro e la speranza di vita tendono ad allinearsi alla legge della migliore allocazione dei fattori: verso gli Stati Uniti, verso il Canada, verso l'Australia. Verso l'Unione Europea che raccoglie l'8% della popolazione mondiale ed esprime il 50% della spesa sociale del globo. Un patrimonio di conquiste sociali cui non dobbiamo rinunciare, amministrato soprattutto dai poteri regionale e locali.

Un grande modello sociale.

Tuttavia, il grande flusso migratorio verso l'Europa, cui stiamo assistendo negli ultimi anni in particolare, esprime ormai una sfida completamente nuova per l'Unione Europea e per i singoli Stati membri.

Coloro che bussano alle porte dell'Europa e provengono dal Medio Oriente e dall'Africa sono profughi!

I caratteri fondamentali di tale sfida sono, a monte: le guerre, gli Stati falliti, i cambiamenti climatici e le carestie; le migliaia di morti che si registrano lungo i percorsi della speranza; il trattamento inumano e molto oneroso imposto dalla criminalità internazionale che gestisce le "rotte della speranza".

All'arrivo ai nostri confini europei e successivamente: il trattamento indegno cui sono soggetti coloro che cercano di attraversare le frontiere degli Stati europei; la mancanza di una gestione europea del diritto di asilo, i vincoli dei regolamenti Dublino oggi completamente delegittimati, le lunghe permanenze nei centri di raccolta. A valle, una volta ammessi: le difficoltà di inclusione dei migranti nelle comunità ospitanti, le opportunità di lavoro, di abitazione, di istruzione, di inclusione sociale.

## Il percorso di analisi

I lavori del workshop odierno sono concentrati sulle funzioni degli Enti locali nel contesto italiano.

Le loro funzioni sono molteplici e in quanto Enti di prossimità sono le istituzioni più vicine ai bisogni della cittadinanza. Sono le istituzioni che hanno responsabilità amministrative nell'ambito della legislazione esclusiva attribuita dalla Costituzione allo Stato.

Sono state di proposito organizzate due sessioni di lavoro.

Nella prima sessione si vogliono verificare i margini di intervento dei Comuni e delle loro effettive capacità finanziarie in relazione ai compiti di tutela umanitaria e di accoglienza. Tali margini aumentano o si restringono? Siamo di fronte a forme di nuovo centralismo burocratico? La dimensione dei margini dipende anche dall'impegno dei poteri locali? Quali sono le risposte dei poteri locali ai nuovi compiti determinati dall'afflusso di migranti?

Nella seconda parte intendiamo discutere dei modelli sociali di inclusione e delle prassi antidiscriminatorie di tutela e di assistenza realizzate o che si intendono realizzare.

Siamo coscienti della complessità del compito e della discussione odierna e certamente alcuni insegnamenti ci vengono proprio dall'esperienza che in queste settimane è in corso in Germania a fronte dell'apertura delle frontiere ai profughi siriani da parte del governo federale.

Crisi di ingolfamento denunciata anche dalle Amministrazioni locali tedesche, per i loro stessi limiti finanziari e logistici. A queste si aggiungono le resistenze della popolazione locale all'arrivo dei rifugiati.

Problemi analoghi sono vissuti nel nostro paese a seguito delle disposizioni del governo in merito alla distribuzione sul territorio dei migranti aventi diritto all'accoglienza.

Il tema è sensibile data la dimensione crescente del fenomeno. Sappiamo bene che Berlino ha dovuto chiudere nuovamente le sue frontiere dopo alcuni giorni dati gli impegni crescenti in un contesto di aumento dei trasferimenti centrali e di accesso a risorse europee.

La Germania stessa da sola non ce la fa.

Quindi esiste un problema di coordinamento tra poteri europei, nazionali e locali. È un problema europeo connesso alla natura e dimensione del fenomeno.

Raccogliamo, pertanto, gli inviti espressi dal Comitato delle Regioni e dalla nostra organizzazione europea, il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, per un dialogo tra istituzioni europee, governi e poteri locali e regionali per impostare soluzioni politiche e utilizzare al meglio le risorse di bilancio UE disponibili.

## WORKSHOP 1

### TemI affrontati

Margini costituzionali, legislativi e operativi di intervento degli Enti locali in materia di asilo, immigrazione e cooperazione: limiti e opportunità di intervento.

Capacità finanziarie degli Enti locali nella programmazione sociale in risposta ai bisogni della tutela umanitaria e dell'accoglienza dei migranti: effetti delle riduzioni di risorse nei trasferimenti centrali e possibilità di accesso a risorse europee.



## RELAZIONE INTRODUTTIVA

Carla REY  
Segretario generale AICCRE

### Attualità del tema migratorio

Il tema dell'immigrazione è di grande attualità.

Le Nazioni Unite l'hanno definita la più grande crisi migratoria dal dopoguerra poiché è caratterizzata dal concatenamento di diverse problematiche, quali il dramma della povertà/della fame, le guerre e la destabilizzazione di gran parte dei paesi del Medio Oriente.

Questo momento vede una sensibilità diversa tra i paesi europei, un senso di responsabilità, di solidarietà ben diversa tra i paesi del nord e dell'est Europa, che ci obbliga:

- a ripensare il diritto di cittadinanza in Europa ed in Italia, e
- a creare un rapporto diretto e comune di tutti i paesi europei con gli Stati da cui partono i flussi.

È evidente che i flussi demografici sono inarrestabili. Vi è, purtroppo, l'abitudine a pensare con paura e rabbia al tema immigrazione, ma, tra qualche decennio, senza le risorse dei migranti non si potrà reggere il welfare europeo e tutta l'impalcatura del '900 rischia di crollare. Di questo bisogna essere consapevoli.

È necessario, quindi, disegnare nuove regole di cittadinanza senza rinunciare ai nostri principi repubblicani fondanti: *in primis* la libertà religiosa e la parità uomo-donna, che non sono valori negoziabili.

È quindi indispensabile controbattere quei populistici demagoghi che giocano sull'istinto, che si indignano per gli orrori commessi dall'Isis e poi sbattono la porta in faccia alle loro vittime che chiedono aiuto e fuggono da morte certa.

Ma noi, come affrontiamo, tale tema? Noi dell'AICCRE, l'Associazione che nasce dagli studi e dalle geniali intuizioni di Altiero Spinelli e di Umberto Serafini, dobbiamo riflettere innanzitutto sulla necessità di accelerare il processo politico dell'Europa federale, in cui gli Enti locali sono necessariamente i protagonisti.

È evidente, infatti, che questa Europa, per come è costituita, è insufficiente, così come è evidente la fragilità della zona euro: manca una *governance* politica e vi sono troppe divergenze economiche. Vi è troppo divario tra reddito, competitività e occupazione nei diversi paesi, così come è aumentata la sfiducia popolare verso l'Europa e i suoi stati membri.

L'euro non è solo una moneta, ma, ribadiamo, è un progetto politico.

Dobbiamo rimettere l'obiettivo della convergenza reale delle nostre economie al cuore di questo progetto, ma partendo dall'obiettivo che Robert Schumann e Alcide De Gasperi ci hanno indicato e cioè della "solidarietà di fatto": bisogna passare dall'Euro-moneta all'euro-politico. E in questo, il ruolo degli Enti locali e della politica è fondamentale.

Gli Enti locali sono i soggetti che si trovano ad affrontare in prima linea i flussi migratori, i quali, ancor più della crisi economica, sembrano oggi definire il destino del progetto di integrazione politica europea.

Jean-Claude Juncker, presidente della Commissione europea, che nel documento dei 5 Presidenti ribadisce la necessità di raggiungere velocemente l'obiettivo dell'Europa politica (anche se per noi federalisti le priorità ed i tempi per il conseguimento dovrebbero essere più brevi), afferma con forza che "*il populismo di Stato stravolge i valori per cui è nata l'Europa e deve essere contrastato*": un no secco, quindi, ai muri di filo spinato per fermare tutti, senza distinzione.

La dichiarazione del diritto europeo d'asilo, quindi, aggiunge un tassello decisivo alla costruzione di una cittadinanza europea. Il diritto d'asilo dà all'Europa *in primis* un'arma per potersi imporre al di sopra delle legislazioni dei paesi, quindi superare la discrepanza tra i vari codici nazionali; in secondo luogo, dà alla polizia europea di frontiera uno strumento per distinguere tra i rifugiati e i migranti economici (da respingere se non entrano con regolari permessi di lavoro). È un importante tassello nella costruzione della cittadinanza europea perché consente di regolare anche le esclusioni e rimpatri, non solo le accettazioni.

Ma è giusto ricordare che il diritto d'asilo è una soluzione necessaria ma non risolutiva, perché lascia in ombra le ragioni dei non-rifugiati, di chi cerca una vita migliore e scappa dalla fame. Il passo successivo sarà impegnarsi a promuovere una giustizia redistributiva globale.

Entriamo ora nel merito di ciò che sta accadendo in Italia in termini di flussi, che coinvolge in prima linea gli Enti locali.

Vi sono:

- n. 4 centri di primo soccorso e accoglienza: Lampedusa, Elmas, Otranto e Pozzallo;
- n. 14 centri di accoglienza per richiedenti asilo;
- n. 5 centri di identificazione di espulsione: Roma, Torino, Bari, Trapani, Caltanissetta.

Nel 2014 sono arrivati via mare n. 219.000 migranti in Europa, di cui 153.000 in Italia (dati *Frontex* da gennaio a ottobre 2014), e si contano 3.500 morti o scomparsi.

Nel 2015, dal 1 gennaio al 24 agosto i migranti arrivati in Europa via mare sono 293.000, di cui 109.000 in Italia, e si contano 2.440 morti o scomparsi (dati delle Nazioni Unite). Di questi, 109.000 arrivati in Italia, le provenienze più numerose sono dall'Eritrea, dalla Nigeria, dalla Somalia, dal Sudan e dalla Siria.

Le regioni che ospitano un numero maggiore di immigrati sono Sicilia (5.440) – ovviamente, i numeri sono in continuo aggiornamento, ma servono per comprendere l'entità dei flussi - Lombardia (4.333), Campania (3.706), Lazio (2.805), Emilia-Romagna (2.643), Piemonte (2.343). Seguono Toscana, Veneto, Calabria, Puglia, Marche... ma questi sono i numeri dei migranti presenti nelle strutture temporanee che si sommano a quelli già presenti nelle diverse Regioni.

### Ma in tutto ciò l'Europa cosa fa?

La Commissione europea, nella sua risoluzione del 23 settembre 2015 ha aumentato le misure economiche per affrontare il tema e ha predisposto, il 13 maggio scorso, l'*Agenda europea sulla migrazione*. Essa dovrà affrontare il tema con un approccio completo: affrontare la crisi immediata, ma anche precedere azioni all'interno e all'esterno della UE per riformulare i modi di adempiere ai nostri obblighi nei confronti delle persone bisognose di protezione, aiutare gli Stati membri più colpiti a rispettare gli obblighi internazionali e dell'UE in tema di asilo, rimpatriare nei paesi d'origine coloro che non possiedono i requisiti per la protezione internazionale, gestire le nostre frontiere esterne, e affrontare le cause profonde che spingono per prime le persone a intraprendere viaggi pericolosi in direzione dell'Europa, nonché riflettere sul fabbisogno a lungo termine di migrazione legale dell'Europa. L'*Agenda* si pone l'obiettivo, quindi, di trovare un equilibrio tra responsabilità e solidarietà.

Nei primi mesi le azioni intraprese sono state:

- una triplicazione delle risorse e dei mezzi nell'ambito delle azioni congiunte di *Frontex*, *Poseidon* e *Triton*;
- il raddoppio dei finanziamenti di emergenza per gli Stati membri più colpiti;
- l'azione svolta contro i trafficanti (dai dati delle Nazioni Unite si evince che il numero di migranti che hanno attraversato il Mediterraneo centrale nell'agosto 2015 è tornato ai livelli del 2014);
- il reinsediamento delle persone bisognose di protezione internazionale già all'interno dell'UE con l'accordo di ricollocarne 160.000 entro l'anno (Decisioni del Consiglio europeo 2015/1523 del 14 settembre 2015 e 2015/1601 del 22 settembre 2015);
- la gestione da parte dell'UNHCR di reinsediare negli stati membri 22.000 rifugiati che si trovano ancora al di fuori dell'UE.

Nei prossimi mesi, invece, si attiveranno le squadre di sostegno per la gestione dell'immigrazione nei punti di crisi (*hotspot*): Italia e Grecia devono ora, in via prioritaria, mettere a punto e iniziare ad attuare le loro tabelle di marcia per la ricollocazione e per le squadre di sostegno che operano negli *hotspot*, e garantire un'adeguata infrastruttura di accoglienza.

I fondi europei attivati sono il *Fondo asilo, migrazione e integrazione* (AMIF) e il *Fondo Sicurezza Interna* (ISF). Per il periodo 2014-2020 sono stati previsti 7 miliardi di euro.



L'Italia quest'anno ha avuto 19 milioni di euro di finanziamenti di emergenza, la Grecia 5. La Commissione comunque vuole aggiungere 100 milioni di euro a questa dotazione per il 2015.

A ciò vanno aggiunti i 300 milioni di euro nell'ambito dei fondi pluriennali per la migrazione e le frontiere. L'Italia ha ricevuto 39,2 milioni di euro nel mese di agosto. La Grecia 33 milioni. La proposta della Commissione è di aumentare di 600 milioni di euro questi fondi per il 2016.

Sono inoltre previsti aumenti di personale delle principali agenzie europee: Frontex, Easo, Europol che hanno un ruolo essenziale nel garantire la cooperazione e nell'utilizzare al meglio le risorse disponibili.

Allo stesso tempo la Commissione europea invita gli Stati membri a riportare ai livelli del 2014 il finanziamento per gli aiuti alimentari elargiti tramite il programma alimentare mondiale, per stabilizzare la fornitura dei prodotti alimentari ai rifugiati (*in primis* ai siriani). Il Programma alimentare mondiale, la Croce rossa, l'Organizzazione mondiale della sanità denunciano infatti gravi carenze ed interruzioni nella catena di approvvigionamento di prodotti alimentari e dell'assistenza sanitaria, causa diretta dell'aumento dei flussi migratori.

La Commissione si impegna ad aumentare anche tali fondi con lo stanziamento di 300 milioni, chiedendo però l'aiuto degli stati membri. L'Italia ha già risposto positivamente.

Altro punto dell'*Agenda* è l'attuazione del *diritto* nell'Unione europea, cioè la piena e rapida attuazione da parte degli Stati membri della legislazione dell'Unione in materia di asilo e migrazione, nonché la pressante richiesta che la Grecia attui il regolamento di Dublino.

A ciò si aggiunge l'adozione di una *Guardia di frontiera* e di una *Guardia costiera* europee. L'ampliamento inoltre del mandato di Frontex è previsto entro il dicembre del 2015, mentre entro il marzo 2016 la Commissione prevede la revisione del regolamento di Dublino, nonché la discussione della proposta di un sistema strutturato di reinsediamento e l'aggiornamento della strategia sulla tratta degli esseri umani.

Tornando all'Italia, come da richiesta della Commissione, il 15 settembre è stata presentata una tabella di marcia per la ricollocazione che deve essere ora rivista a seguito delle osservazioni della Commissione.

Il 26 giugno 2015 è stata istituita la *task force* regionale dell'UE a Catania, composta da rappresentanti di Frontex, Easo (*European Asylum Support Office*), Europol, Eunavformed e autorità nazionali con il compito di coordinare gli sforzi delle squadre di sostegno e garantire la copertura in diversi punti di sbarco. È stato già aumentato il personale in carico a *Frontex* con 18 esperti di *debriefing*, 16 mediatori culturali e 13 esperti di *screening*.

Sono stati istituiti i centri di prima accoglienza in 4 punti di crisi a Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani e Lampedusa con una capacità totale di 1500 posti. Altri 2 centri ad Augusta e Taranto sono previsti entro la fine dell'anno.

È stato anche chiuso l'accordo con *Easo* per cui questo è pronto a inviare 45 esperti forniti dagli Stati membri e si è garantita la presenza regolare di *Europol* presso i porti di sbarco.



### Qual è il ruolo di AICCRE come Sezione italiana del CCRE?

Sicuramente quello di richiedere a livello europeo che vi siano gli Enti locali nei tavoli di consultazione per la ridefinizione da parte della Unione Europea del budget previsto per il 2016, quegli ulteriori 900 milioni che l'UE destinerà per i fondi destinati alle politiche di asilo, migrazione e integrazione e per sollecitare gli Stati membri nel riparto dei fondi agli Enti locali che stanno affrontando l'emergenza dei flussi.

Inoltre, la richiesta di poter attivare l'uso di tali fondi direttamente alle Città, Province o Regioni che volessero avviare o consolidare politiche di cooperazione e integrazione.

Quando si parla di cooperazione internazionale, si tratta infatti per lo più di azioni degli Enti locali. Purtroppo, però, molti Stati attivano politiche di accentramento delle funzioni e dei poteri.

La migrazione ed i suoi flussi, con i problemi che comportano, possono diventare il banco di prova per l'Europa politica, quella in cui gli Stati membri decidono di derogare alcuni dei loro poteri per ottenere una sovranità sopranazionale in grado di gestire uniformemente il tema della cittadinanza e dei diritti di asilo.

Gli Enti locali continuano ad affrontare gli sbarchi, l'accoglienza e le problematiche relative ai flussi di migranti. Ciò denota ancora una volta come l'Ente locale sia sempre il soggetto che si fa carico delle problematiche quotidiane, delle emergenze e delle carenze dell'Unione Europea.

Ma se si parla di migranti e di sbarchi, non ci può limitare ad affrontare le emergenze, si deve identificare un progetto di integrazione di lungo medio termine, un vero piano Marshall che, al di là degli aiuti necessari di prima accoglienza, garantisca ai rifugiati politiche dell'accoglienza condivise in tutta l'Unione.

A mio avviso, e come propone saggiamente l'ex Ministro Bassanini, si deve accelerare sul processo di trasferimento di funzioni dagli Stati nazionali all'Unione in tema di rifugiati e immigrazione non solo per garantire loro una omogeneità di trattamento in tutti gli Stati dell'Unione a partire dai processi di identificazione fino alle politiche di asilo, ma per dare un segnale di legittimazione politica al processo di integrazione dell'Unione europea. Una struttura operativa dedicata, controllata dal Parlamento Europeo. In questo modo si farebbe percepire ai cittadini il valore e l'importanza dell'Unione europea.

## FONDI PER L'EMERGENZA E PER L'INTEGRAZIONE: LE NECESSITÀ DEGLI ENTI LOCALI PER AFFRONTARE I FENOMENI MIGRATORI

Gianguido PASSONI  
Assessore al Bilancio e alla  
Programmazione del Comune  
di Torino

La funzione dei Comuni diventa fortemente problematica quando si sceglie di operare in una prospettiva di effettiva integrazione dei migranti, in quanto occorrerebbero fondi strutturali da impiegare in progetti continuativi e di lungo periodo che lo Stato non trasferisce nell'opportuna misura agli Enti locali.

In questo quadro, vi è una forte preoccupazione per l'insorgenza di conflittualità sociali connesse all'erogazione di servizi essenziali di welfare (assistenza, casa, ecc.) a cittadini nativi e a stranieri immigrati: conflittualità che potrebbero essere evitate laddove venissero aumentate le risorse strutturali a disposizione dei Comuni per i servizi di bassa soglia.

Non si tratta, di rispondere a situazioni emergenziali, rispetto alle quali i fondi, sotto certi aspetti, sono più facilmente reperibili. Si tratta, invece, di pianificare strategie di lungo periodo in grado di rispondere a un fenomeno strutturale, secondo le competenze conferite agli Enti locali. Strategie che svilupperebbero il sistema di sussidiarietà orizzontale già esistente tra istituzioni e soggetti del privato sociale in un quadro strutturale, piuttosto che emergenziale (come spesso, invece, oggi sta avvenendo).

Per rispondere adeguatamente al fenomeno dell'immigrazione, gli Enti locali dovrebbero avere due tipi di risorse:

- risorse finanziate erogate da Enti terzi, ossia dall'UE e dallo Stato, esterne al sistema di welfare ordinario, e mirate ad affrontare le emergenze derivanti dall'arrivo dei profughi;
- risorse locali, finalizzate ai progetti di accompagnamento, stabilizzazione e integrazione dei migranti, intesi come uscita dall'emergenza: progetti di questo tipo rientrano, infatti, nelle competenze specifiche degli Enti locali, alla stregua di tutti i percorsi di cittadinanza.

Nel quadro generale, tuttavia, assistiamo a una centralizzazione totale dei flussi di cassa per gli Enti locali e alla sottrazione della loro autonomia finanziaria. Questi fatti contraddicono le affermazioni teoriche sul ruolo di motore economico e sociale che dovrebbe avere i Comuni. Queste cose finiscono, nella realtà, a sottrarre ad essi il diritto stesso di scegliere una propria politica sociale di integrazione, in quanto questo può risultare effettivo solo se sostenuto da un'autonomia finanziaria sufficiente.

## SINTESI ESSENZIALE DEI RISULTATI DEL WORKSHOP N. 1<sup>1</sup>

Dagli apporti dei partecipanti al workshop e dal dibattito che ne è seguito, sono emersi elementi di forte criticità. Tra questi, ha meritato particolare attenzione quello della sostenibilità economica dei percorsi di tutela umanitaria e integrazione dei profughi da parte dei Comuni.

In sintesi, il problema è stato ricondotto a due diversi fattori, tra loro strettamente connessi:

- 1) le tendenze sostanzialmente centralizzatrici dello Stato nei confronti gli Enti locali, che limitano fortemente i flussi di cassa dagli organi centrali verso i secondi, con l'effetto di sottrarre a questi autonomia finanziaria e impedire una concreta attuazione delle scelte politiche sociali sui territori e sulle popolazioni amministrati;
- 2) la prevalente attenzione (politica ed economica) per la gestione delle emergenze, a cui si contrappone la scarsità di risorse da destinare a progetti in grado di governare "strutturalmente" l'immigrazione con azioni di medio-lungo periodo (accompagnamento sociale, percorsi di cittadinanza, ecc...).

Il dibattito ha evidenziato come la mancanza di risposte "strutturali" al fenomeno delle migrazioni possa avere, sui territori e sulle popolazioni, effetti sociali drammatici. Per un verso, l'assenza di attività di accompagnamento e integrazione rischia di generare "dispersione umana" tra i profughi che escono da progetti di prima accoglienza e, in ultima analisi, di vanificare gli obiettivi di una reale protezione umanitaria.

Per altro verso, la scarsità di risorse per servizi essenziali di bassa soglia può dare corso a "tensioni" tra cittadini nativi e immigrati - quelle che, in maniera semplicistica, vengono spesso chiamate "guerre tra poveri" - con il rischio di alimentare derive xenofobe e compromettere uno sviluppo organico di convivenza nei contesti urbani. Conflittualità e derive che potrebbero essere facilmente prevenute con fondi locali garantiti, da impiegare in servizi di lungo periodo destinabili a tutte le persone appartenenti alle fasce più vulnerabili della popolazione residente.

Complessivamente, per i Sindaci e gli Assessori intervenuti, fornire risposte strutturali al fenomeno delle migrazioni risulta possibile solo se si restituisce all'Ente locale la capacità di programmazione sociale per il proprio territorio mediante la certezza delle disponibilità delle risorse.

La sfida diventa, allora, quella di trovare il modo per realizzare questo obiettivo. Nell'attuale situazione, la "rappresentanza" degli Enti locali a Tavoli nazionali ed europei è, sì, un requisito essenziale, ma non sufficiente. E la sua insufficienza deriva, in gran parte, dalla mancanza di "ascolto" da parte dello Stato e degli Organi comunitari in cui gli Enti locali sono rappresentati. L'oggetto delle rivendicazioni deve quindi diventare questo: l'ascolto della voce degli Enti locali e la ricezione fattiva delle loro esigenze.

Si tratta di istanze che debbono trovare forma in impegni tangibili e diretti, come quello di rivendicare a livello europeo una maggiore "eleggibilità" dei Comuni nei bandi europei,

---

<sup>1</sup> La presente sintesi non intende essere un resoconto completo dei contributi offerti dai partecipanti al workshop, ma una succinta presentazione di alcuni aspetti emersi dal dibattito e passibili di uno sviluppo.

che consenta loro di accedere ai fondi per interventi sui territori, contrastando l'attuale tendenza a favorire soggetti di estensione pari a quelle delle Regioni.

A conclusione del primo workshop, è stato ribadito che la dimensione europea non deve, in alcun modo, escludere gli Enti locali dalla possibilità di partecipare ai processi decisionali su temi di urgenza sociale, come quello delle migrazioni. Tale protagonismo deve avvenire secondo una duplice direzione: da un lato, rivendicando il dovuto ascolto da parte del Consiglio europeo, della Commissione europea e del Parlamento europeo; dall'altro, partecipando alla vita degli Organi comunitari di rappresentanza dei poteri regionali e locali: il Comitato delle Regioni e, in forma diversa, il CCRE.



## WORKSHOP 2

### Temi affrontati

Modelli sociali di inclusione e prassi antidiscriminatorie nei percorsi di tutela umanitaria, nei servizi di accoglienza e nei progetti di integrazione dei migranti



## L'IMPEGNO DELLA REGIONE PIEMONTE SUL TEMA DELL'IMMIGRAZIONE

Monica CERUTTI

Assessora alla Cooperazione  
decentrata internazionale,  
Pari opportunità, Diritti civili,  
Immigrazione della Regione  
Piemonte

L'idea che il fenomeno delle migrazioni debba essere governato con solidarietà sta diventando un sentire comune, sia a livello di Enti locali, che a livello di cittadini.

La Regione Piemonte, nella presente legislatura, ha inizialmente affrontato il fenomeno dell'immigrazione in una condizione di relativa solitudine nel quadro generale delle Regioni italiane, e a fronte di un atteggiamento contraddittorio da parte di molti Enti locali: molti di questi vedevano l'immigrazione come un tema su cui operare, mentre altri, lo ritenevano un fenomeno da non affrontare, perché ritenuto pericoloso sul piano del consenso politico.

Analizzando i numeri, su 170.000 arrivati nel 2014 in Italia, solo 64.000 hanno fatto domanda di protezione e, rispetto al Piemonte, si contano 7.000 persone registrate come presenze su una popolazione totale di 4.400.000 residenti. Non si può pertanto parlare di "invasione", come sostenuto da alcuni, ma di un fenomeno gestibile.

La Regione Piemonte ha ragionato sulla costruzione di due primi centri di prima accoglienza (i cosiddetti "hub") rispettivamente a Settimo Torinese e a Castello di Annone, in provincia di Asti. L'obiettivo successivo, che potrebbe essere attuato nei prossimi mesi, sarà la trasformazione di quei Centri che sono stati nel tempo appaltati alle Prefetture (in gergo chiamati CAS, Centri di accoglienza straordinaria) in strutture SPRAR: cosa che

può avvenire solo e soltanto con il coinvolgimento dei Comuni. Inoltre, è in atto un nuovo bando SPRAR con 10.000 posti aggiuntivi, che scadrà a metà febbraio, mirato a costruire un'accoglienza strutturale con il coinvolgimento diretto dei Comuni: in questo modo è possibile che i Comuni costruiscano progettualità in grado di incidere anche a livello culturale. In altri termini, le progettualità primarie dirette ai soggetti ospitati (tirocini, inserimento lavorativo, ecc.) devono accompagnarsi a progettualità rivolte a tutti i cittadini.

Allo stesso modo, si sta pensando a progetti concreti sul ripopolamento delle aree montane, che coinvolgano sia cittadini italiani che ospiti. Sono politiche che prevedono anche azioni formative rivolte agli Amministratori locali, con l'elaborazione di un Vademecum<sup>1</sup> sugli aspetti lavorativi e sanitari, insieme ad azioni di accoglienza diffusa nelle famiglie. Occorre avere la capacità di trasformare l'accoglienza in opportunità sociale, culturale, lavorativa, di sviluppo.

Per quanto riguarda le linee europee, la Regione Piemonte è all'inizio della progettazione per l'accesso al Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI).

In termini generali, possiamo dire che occorre lavorare su quei filoni che uniscono immigrazione e cooperazione internazionale, che possono rispondere, in molti casi, anche ai desideri dei migranti di rientrare in patria attraverso misure particolari, come quella del Rimpatrio Volontario Assistito.

---

<sup>1</sup> Il Vademecum *L'accoglienza ai profughi*, è stato presentato nel mese di dicembre ed è consultabile al link: [http://www.regione.piemonte.it/notizie/images/stories/piemonte\\_informa/diario/vademecum\\_profughi.pdf](http://www.regione.piemonte.it/notizie/images/stories/piemonte_informa/diario/vademecum_profughi.pdf)



## SINTESI ESSENZIALE DEI RISULTATI DEL WORKSHOP 2<sup>1</sup>

L'idea che il fenomeno delle migrazioni debba essere governato in un contesto strutturale di solidarietà ha guidato gli interventi del secondo workshop della Giornata, specificamente dedicato ai modelli di inclusione dei profughi nei progetti di tutela umanitaria.

Gli interventi dei Sindaci e degli Assessori che si sono succeduti hanno messo in evidenza, da un lato, l'importanza degli organismi del privato sociale nella gestione dei progetti di accoglienza; dall'altro, il bisogno che gli stessi soggetti di volontariato siano compresi in strategie coordinate e monitorate dai Comuni stessi – i quali, in molti casi risultano marginalizzati nei progetti gestiti da soggetti centrali, come le Prefetture. Per il loro carattere di Enti di prossimità, i Comuni sono gli unici soggetti istituzionali ad avere l'immediata percezione dei bisogni delle popolazioni e delle soluzioni che possono essere adottate in un quadro di convivenza. Soltanto recuperando questa strada sarà, possibile valorizzare la natura più virtuosa e autentica di quel prezioso sistema di sussidiarietà orizzontale che vede cooperare istituzioni e soggetti del privato sociale in quadri strutturali di azione, piuttosto che in iniziative emergenziali, come oggi molto spesso avviene, con il rischio di sacrificare le potenzialità di entrambi.

La conclusione del workshop è stata l'occasione per riprendere il tema del rapporto tra Enti locali e Organi comunitari, alla luce di possibili strade di lavoro. La coincidenza con l'elaborazione di un Progetto di *Parere sull'Agenda europea sulla migrazione* da parte della Commissione CIVEX del Comitato delle Regioni ne offre infatti un esempio immediato. Il suo processo di stesura, infatti, costituisce un'occasione importante per rivendicare le proprie funzioni degli Enti locali sulla materia, in vista della presentazione del Testo definitivo alla 115a Sessione plenaria del CoR (3 - 4 dicembre 2015)<sup>2</sup>. Un'occasione che, se debitamente raccolta, comincerebbe ad accorciare le distanze, sovente lamentate, tra Amministrazioni locali e strutture europee su temi di urgente ricaduta sociale, quali l'asilo e l'immigrazione.

---

<sup>1</sup> Come per la precedente sintesi, anche questa non intende essere un resoconto completo dei contributi offerti dai partecipanti al workshop n. 2, ma una succinta presentazione di alcuni aspetti emersi dalla discussione.

<sup>2</sup> Il *Parere* è stato approvato alla 115° Sessione plenaria del CoR del 3-4 dicembre. Per una sua analisi, si veda l'Appendice seguente.

## CONCLUSIONI E PROSPETTIVE DI LAVORO

Michele PICCIANO  
Presidente nazionale AICCRE

Dai lavori della Giornata è emerso come si stia passando da una fase emergenziale a una fase strutturale. Per questo, occorre recuperare un percorso di “stare insieme”, nel quale il sistema cooperativo e del volontariato riesca a relazionarsi virtuosamente con gli Enti locali.

Occorre interpretare il sistema welfare non in più modo settoriale, ma secondo una visione globale capace di inserirsi in una politica che veda più settori interagenti tra loro: le politiche dell'istruzione, le politiche della formazione professionale, le politiche attive del lavoro e le politiche sociali. All'interno delle politiche sociali occorre inserire, anche veicolandole con le politiche europee, le politiche dell'immigrazione.

Le Regioni devono essere un punto di riferimento essenziale per una politica forte del settore immigrazione e, attraverso le legislazioni regionali, possono ritagliare degli spazi per gestire i servizi dell'immigrazione in un quadro di legalità. Esse devono interagire sempre di più con gli organi di rappresentanza europei e comunitari.

In questa prospettiva, riveste una particolare importanza il Progetto di Parere sull'Agenda europea sulla migrazione che la Commissione CIVEX del Comitato delle Regioni presenterà alla 115a Sessione plenaria del 3 - 4 dicembre prossimi e nel cui testo è data ampia attenzione al ruolo degli Enti locali in materia di immigrazione: un Progetto a cui possono essere presentati emendamenti entro il 18 novembre 2015.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Il Progetto è stato segnalato dalla Federazione piemontese AICCRE agli Enti partecipanti al Workshop del 23 ottobre con mail del 4 novembre 2015. Il documento è reperibile al link: <https://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/COR-2015-02607-00-00-PAC-TRA-IT.docx/content> (testo del progetto di parere).



## APPENDICE

### DALLE REGIONI EUROPEE L'URGENZA DI UN CAMBIO DI PASSO NELLE POLITICHE DI ASILO E DI ACCOGLIENZA: VISIONE A LUNGO TERMINE E STRATEGIE DI GOVERNANCE MULTILIVELLO.

Nota sul Parere del Comitato delle Regioni sulla European Agenda on Migration

Davide RIGALLO  
Vicesegretario Federazione  
regionale piemontese AICCRE

Il 3 e il 4 dicembre 2015, a Bruxelles, la 115a Sessione plenaria del Comitato delle Regioni (CoR<sup>1</sup>) ha adottato il testo del Parere sull'Agenda europea sull'immigrazione<sup>2</sup>, elaborato dalla Commissione CIVEX-VI<sup>3</sup> e presentato in Aula dal suo presidente François Decoster. Arrivato in plenaria dopo un percorso che ha visto l'approvazione della sua stesura preliminare il 14 settembre scorso<sup>4</sup> e la successiva presentazione di una serie di emendamenti, il testo risponde alle indicazioni contenute nella Comunicazione della Commissione *A European Agenda on Migration*<sup>5</sup> del 13 maggio 2015, e tiene conto dei successivi sviluppi intervenuti a livello europeo in materia di asilo e accoglienza dei migranti.

Complessivamente, pur accogliendo con favore la pubblicazione dell'Agenda e apprezzandone, nel merito, numerose proposte, il documento del CoR sottolinea come essa non presenti ancora una visione a lungo termine (*the agenda must also entail a long-term effort*<sup>6</sup>), in grado di integrare realmente tutti gli organi europei di governo (tra questi, gli Enti locali) in una strategia di *governance* multilivello indispensabile per affrontare strutturalmente le sfide delle recenti migrazioni di profughi<sup>7</sup>.

I 53 articoli in cui si sviluppa il testo del Parere possono essere enucleati nei seguenti punti essenziali.

#### Politiche dell'immigrazione e sicurezza: le priorità della tutela umanitaria e della solidarietà.

Fin dai primi articoli, il testo ribadisce l'assoluta priorità degli obblighi di soccorso e di tutela umanitaria verso i profughi rispetto alle esigenze di sicurezza delle frontiere

<sup>1</sup> Si utilizza l'acronimo inglese CoR (*Committee of the Regions*) anziché quello italiano CdR in conformità alla scelta di fare riferimento al Testo inglese del *Parere*.

<sup>2</sup> CoR, *Opinion European Agenda on Migration* (d'ora in poi: COR-2015-02607-00-00-AC-TRA): [www.toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=CIVEX-VI/006&id=23571](http://www.toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=CIVEX-VI/006&id=23571)

<sup>3</sup> *Commission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs*.

<sup>4</sup> In sede di Commissione CIVEX, il Testo preliminare è stato presentato il 22 luglio 2015; quindi, viene approvato a maggioranza il 14 settembre. Successivamente, è stato aperto il periodo per la presentazione di emendamenti, con scadenza al 18 novembre 2015.

<sup>5</sup> COM (2015) 240 def.

<sup>6</sup> COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 7, p. 4.

<sup>7</sup> "[CoR] regrets that the Commission's communication does not suggest any long-term solutions as regards planning and resources to prepare for reception sufficiently early" (COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 17, p. 3).

esterne dell'UE e di controllo degli ingressi irregolari dei migranti.<sup>1</sup> In quest'ottica, il CoR apprezza il fatto che, nei più recenti vertici di Capi di Stato e di Governo, stia maturando un orientamento verso le migrazioni più complesso rispetto al passato, che antepone la questione dei rifugiati in cerca di salvezza, distinguendola da quella dell'immigrazione irregolare.<sup>2</sup>

Tuttavia, per affermare concretamente questa priorità, occorre che l'UE si approcci ai fenomeni migratori secondo principi di solidarietà e in un quadro di effettiva condivisione delle responsabilità di accoglienza.<sup>3</sup> A questo proposito, il CoR deplora l'atteggiamento esitante (*hesitant implementation and the very limited scope*<sup>4</sup>) con cui gli Stati dell'UE hanno accolto i piani di ricollocazione dei profughi decisi dal Consiglio europeo il 26 giugno e 22 settembre scorsi, nonché le resistenze e i ritardi di molti Stati a mettere in atto, con il fattivo coinvolgimento degli Enti locali, strutture e meccanismi idonei a rispondere ai doveri dell'accoglienza.

Per affrontare il fenomeno in maniera strutturale e conforme ai diritti umani, il CoR chiede alla Commissione europea di rendere effettivo (*to enforce*) un Sistema europeo di asilo unitario (single), che abbia criteri applicabili in modo uniforme, garantisca un trattamento umano ed equo alle persone che cercano rifugio nell'Unione e adotti criteri di ripartizione obbligatoria dei richiedenti asilo tra tutti gli Stati aderenti (*mandatory distribution key for sharing asylum seekers between the Member States*).<sup>5</sup>

Al tempo stesso, sollecita una radicale revisione del Regolamento Dublino III, in modo da eliminare le troppe difformità legislative e operative in materia di tutela umanitaria tra gli attuali 28 sistemi nazionali europei, i cui effetti, spesso profondamente divisivi, rischiano di distruggere l'*acquis* di Schengen.<sup>6</sup>

### Il ruolo fondamentale degli Enti locali nelle politiche europee di accoglienza, asilo e integrazione.

Una strategia strutturale, duratura ed efficace verso l'immigrazione non può avere successo se i processi decisionali avvengono solo presso gli organi centrali degli Stati, senza coinvolgere attivamente, a livello politico, economico e operativo, gli Enti locali<sup>7</sup>. Tale coinvolgimento deve riguardare tanto gli aspetti inerenti l'asilo e l'accoglienza, quanto quelli concernenti l'integrazione degli stranieri nelle società europee. A questo proposito, è utile ricordare come le Amministrazioni locali siano i soggetti che più direttamente conoscono gli impatti dei flussi migratori su territori e popolazioni: per tale ragione, essi

<sup>1</sup> "[CoR] stresses that the strengthening of border controls and measures to tackle irregular migration is essential, including the strict registration of all migrants in accordance with the relevant EU acquis, but cannot take precedence over international obligations to save lives and respect human rights, or over the right to seek asylum in the EU, which must remain a place of refuge for people in need of international protection [...]" (COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 3, p. 3).

<sup>2</sup> "Welcomes the fact that the meetings of heads of state or government devoted to the issue of refugees have led to the adoption of a complex approach, making a distinction between firstly, the question of refugees trying to save their lives and secondly, the question of irregular immigration" (COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 4, p. 3).

<sup>3</sup> "[...] The EU's approach to migration must be solidarity and shared responsibility-based, sustainable in the long term and human rights compliant" (COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, p. 1).

<sup>4</sup> COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 19, p. 6.

<sup>5</sup> COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, p. 1.

<sup>6</sup> COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, p. 1.

<sup>7</sup> "[CoR] calls for practical solutions that involve local and regional authorities and not only the central governments of Member States" (COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 26, p. 7).

richiedono non solo di essere consultati nelle fasi deliberative, ma anche di venire inclusi attivamente nei piani operativi di “ricollocazione” dei profughi.<sup>1</sup>

Più estesamente, il CoR rivendica la necessità di un notevole rafforzamento del ruolo di Regioni e Comuni nelle strategie di risposta alle sfide delle migrazioni, secondo un modello di *governance* multilivello concretamente funzionante.<sup>2</sup> Questo rafforzamento deve avvenire, sia sul piano politico (partecipazione ai processi decisori), sia su quello economico e amministrativo (aumento delle risorse finanziarie per gli Enti locali e creazione delle condizioni per una loro maggiore “eleggibilità” ai bandi europei<sup>3</sup>), sia, infine, su quello operativo (supporto alla creazione di strutture di accoglienza e integrazione)<sup>4</sup>.

Per quanto riguarda l'aspetto economico, viene fatto osservare come, all'incremento finanziario per le operazioni di polizia finalizzate al controllo delle frontiere esterne dell'UE<sup>5</sup>, la Commissione non abbia fatto corrispondere una valutazione adeguata delle risorse da destinare agli Enti locali per fornire idonei servizi di accoglienza e integrazione.

Per meglio affrontare questi problemi, il CoR lancia alla Commissione europea la proposta di organizzare annualmente un momento congiunto per valutare e concertare strategie partecipate sull'integrazione dei migranti nelle diverse realtà locali (*an annual Structured Dialogue on Integration together with the European Committee of the Regions*)<sup>6</sup>.

[Revisione delle politiche dei visti per i profughi e l'attuazione dei corridoi umanitari: proposte sul fronte della politica estera dell'UE.](#)

L'azione nei Paesi terzi di provenienza o transito dei profughi costituisce un complemento essenziale alle politiche d'asilo europee, che consentirebbe di intervenire anche “a monte”, ossia sulle cause delle migrazioni.

Nel quadro della rimodulazione del Regolamento di Dublino, il testo del Parere sottolinea favorevolmente l'impegno della Commissione a presentare, nei primi mesi 2016, una proposta che consenta ai profughi di fare domanda d'asilo anche al fuori dell'UE<sup>7</sup>: una

<sup>1</sup> “[CoR] reiterates that local and regional authorities have first-hand experience of the situation: they need to be consulted and more actively included in the process of relocation. Local and regional authorities constitute an efficient level of government for providing clear data on the number of migrants present in their territories and must be included in order to enforce a fair mechanism based on solidarity” (COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 44, p. 11).

<sup>2</sup> “[CoR] reiterates that multilevel governance is the most appropriate means of generating the necessary mix of measures and initiatives, in order to achieve optimum results in the integration of people recognised as having refugee status and migrants taken in for other reasons. All levels of government throughout the EU should share the responsibility for the reception and integration of refugees and migrants, and improve inter-regional cooperation, coordination and solidarity through the development of a permanent mechanism for redistributing them between Member States, regions and local authorities, taking into account structural constraints, resources, labour market needs, demographic situations and other relevant factors” (COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 43, p. 11).

<sup>3</sup> Su questo specifico punto, segnaliamo la specifica richiesta del CoR alla Commissione affinché siano modificati gli attuali criteri che impediscono agli Enti locali di accedere direttamente alle risorse messe a disposizione con l'AMIF (*Asylum, Migration and Integration Fund*). COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 47, p. 12.

<sup>4</sup> “[CoR] calls on the European Commission and the Member States to provide enough financial, technical, administrative and law-enforcement support to all local and regional authorities affected by the influx of refugees and migrants while assessing the possibility of derogations from structural and financial constraints” (COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 43, p. 11).

<sup>5</sup> Operazioni Poseidon e Triton, e avvio operazione EUNAVFOR MED nel Mediterraneo (COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 18, p. 6)

<sup>6</sup> COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 43, p. 11.

<sup>7</sup> COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 31, p. 9.

possibilità che, se attuata, consentirebbe loro un più facile accesso a vie “legali” e sicure di esilio, offrendo alternative ai canali delle reti di trafficanti.

Tuttavia, il fatto che la Commissione europea non abbia ancora presentato delle misure specifiche per creare percorsi sicuri e legali verso l'Europa è giudicato dal CoR molto severamente<sup>1</sup>, in quanto, nei fatti, ritarda sia la possibilità di istituire “canali umanitari” che evitino il ripetersi di stragi lungo le vie di fuga, sia di creare meccanismi per esaminare l'idoneità alla tutela umanitaria già nei contesti di partenza.

Fino a quando l'UE non affronterà le migrazioni concretamente agendo anche sul “fronte esterno”, le possibilità di intervento resteranno limitate soltanto ai loro effetti, ossia alla gestione dei loro impatti sui contesti europei.

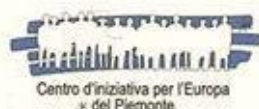
Torino, 16 dicembre 2015

---

<sup>1</sup> “[CoR] *regrets that no specific measures for asylum-seekers have been put forward by the Commission to create safe and legal routes into Europe, in order to avoid further loss of human lives on dangerous journeys*” (COR-2015-02607-00-00-AC-TRA, I, 34, p. 9).

## PRECEDENTI INIZIATIVE E STRUMENTI REALIZZATI





Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa

Movimento Federalista Europeo



## PER UNA POLITICA DI ASILO, ACCOGLIENZA, IMMIGRAZIONE QUALE AGENDA EUROPEA?

LUNEDÌ, 15 GIUGNO 2015, ORE 9 - 13

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE - SALA VIGLIONE  
VIA ALFIERI, 15 - TORINO

Nell'attuale fase storica, la crescente immigrazione di profughi dai paesi terzi verso l'Europa costituisce una delle urgenze maggiori a cui l'Unione europea e gli Stati che la compongono sono chiamati a dare risposte concrete in un quadro di diritti della persona e secondo i principi della *Carta fondamentale dei diritti dell'UE*.

L'AICCRE, in oltre due anni di lavoro, ha inteso offrire un quadro analitico del fenomeno e, al tempo stesso, elaborare proposte politiche in grado di affrontare i temi dell'asilo, dell'accoglienza, della cooperazione internazionale e dei diritti umani nelle loro diverse dimensioni (locale, nazionale, europea).

Analisi e proposte che hanno trovato una sintesi nella pubblicazione *Per una politica europea di asilo, accoglienza, immigrazione\**, i cui contenuti tracciano il senso e lo sviluppo tematico di questo seminario.

Analisi e proposte, soprattutto, che necessitano di misurarsi con quanto sta emergendo dalla recente *Agenda europea sull'immigrazione* e dagli sviluppi del dibattito politico.

*\*presentata nel corso dell'incontro*

R.S.V.P.

Federazione piemontese AICCRE  
Via Schina, 26 - Torino  
Tel./Fax: 011 4732843  
aiccrepiemonte@gmail.com

### PROGRAMMA

#### COORDINA

Mauro Laus

Presidente Consiglio regionale del Piemonte, Presidente Federazione piemontese AICCRE

#### SALUTI DELLE AUTORITÀ

On. Sergio Chiamparino

Presidente della Regione Piemonte\*

On. Piero Fassino

Sindaco della Città di Torino\*

Monica Cerutti

Assessora alla Cooperazione decentrata, Diritti civili, Immigrazione della Regione Piemonte

Daniela Ruffino

Vicepresidente del Consiglio regionale del Piemonte, delegata alla Consulta Europea\*

Avv. Michele Picciano\*

Presidente AICCRE

#### RELAZIONE INTRODUTTIVA

Alfonso Sabatino

Segretario Federazione piemontese AICCRE

#### INTERVENTI ISTITUZIONALI

On. Mercedes Bresso

Parlamento Europeo

On. Pier Antonio Panzeri \*

Parlamento Europeo

On. Laura Ravetto\*

Presidente del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione

#### INTERVENTI DELLA SOCIETÀ CIVILE

Luciano Scagliotti

Presidente Centro d'iniziativa per l'Europa, Coordinatore nazionale ENAR

Sergio Pistone

Direzione nazionale MFE, Università di Torino

Edoardo Daneo

Coordinatore Co.Co.Pa.

Enrico Allasino

IRES Piemonte

Giovanna Zaldini

Centro interculturale delle Donne "Alma Mater"

Fulvio Ferrario

Carovana Migranti

#### CONCLUSIONI

Davide Rigallo

Vicesegretario Federazione piemontese AICCRE







Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa



## QUALE FUNZIONE DEGLI ENTI LOCALI NELLE POLITICHE DI ASILO E ACCOGLIENZA DEI MIGRANTI?

Giornata formativa per amministratori degli Enti pubblici locali

venerdì, 23 ottobre 2015, ore 9 - 17

Consiglio regionale del Piemonte - Sala dei Morando

via Alfieri, 15 - Torino

### MATTINA

⌚ 9.00

#### Saluti

**Mauro Laus**, *Presidente Consiglio regionale del Piemonte, Presidente Federazione regionale piemontese AICCRE*

**Michele Picciano**, *Presidente nazionale AICCRE*

**Sen. Nadia Ginetti**, *Segretario Comitato parlamentare Schengen, Europol e immigrazione, Vice Presidente nazionale vicario AICCRE\**

**Gianguido Passoni**, *Assessore al Bilancio e programmazione, Controllo di Gestione, Tributi comunali, Decentramento della Città di Torino*

**Daniela Ruffino**, *Vice Presidente Consiglio regionale del Piemonte, delegata alla Consulta regionale europea*

#### Introduzione

**Alfonso Sabatino**, *Segretario Federazione regionale piemontese AICCRE*

#### Coordinamento

**Davide Rigallo**, *Vicesegretario Federazione regionale piemontese AICCRE*

⌚ 9.30 - 13

#### Workshop 1

**Margini costituzionali, legislativi e operativi di intervento degli Enti locali in materia di asilo, immigrazione e cooperazione: limiti e opportunità di intervento.**

**Capacità finanziarie degli Enti locali nella programmazione sociale in risposta ai bisogni della tutela umanitaria e dell'accoglienza dei migranti: effetti delle riduzioni di risorse nei trasferimenti centrali e possibilità di accesso a risorse europee.**

#### Discussant

**Carla Rey**

*Segretario Generale AICCRE*

### POMERIGGIO

⌚ 14.30 - 18.30

#### Workshop 2

**Modelli sociali di inclusione e prassi antidiscriminatorie nei percorsi di tutela umanitaria, nei servizi di accoglienza e nei progetti di integrazione dei migranti.**

#### Discussant

**Monica Cerutti**

*Assessora alla Cooperazione decentrata internazionale, Pari opportunità, Diritti civili, Immigrazione della Regione Piemonte*

⌚ 16.30

#### Conclusioni

**Michele Picciano**, *Presidente nazionale AICCRE*

*Le funzioni degli Enti locali nelle politiche per l'immigrazione risultano essere molteplici e imprescindibili. In quanto Enti di prossimità, essi sono le istituzioni più vicine ai bisogni della cittadinanza, in grado di relazionarsi direttamente con l'utenza e con le forze della società civile che operano nell'ambito dell'immigrazione.*

*La Giornata formativa intende elaborare un quadro d'analisi e di proposte fattive focalizzato sui **margini costituzionali, legislativi e operativi** degli Enti locali in materia di asilo, accoglienza e immigrazione; sulle loro **capacità finanziarie** in risposta ai bisogni della tutela umanitaria; sui **modelli di inclusione** e le **prassi antidiscriminatorie nei progetti di accoglienza.***

#### Info e iscrizioni:

AICCRE - Federazione regionale piemontese  
Via Schina, 26 10144 TORINO  
Tel./Fax 011 4732843  
Email: aiccrepiemonte@gmail.com

\*in attesa di conferma