35ª SESSIONE

Rapporto
CPR35(2018)02prov
10 settembre 2018

Le regioni frontaliere di fronte al fenomeno migratorio

Commissione Questioni di attualità

Relatrice¹: Eirini (Rena) DOUROU, Grecia (R, SOC)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti)	2
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti)	5

Sintesi

Il rapporto, sulla base di testi precedentemente adottati dal Congresso sull'accoglienza dei rifugiati e l'integrazione dei migranti, esamina i vantaggi potenziali offerti dalla cooperazione transfrontaliera tra regioni situate lungo i confini esterni o interni dell'Europa. Si pronuncia a favore di un "approccio integrato" per promuovere l'integrazione dei migranti, che coinvolga in modo adeguato i diversi livelli di governo, le ONG e i partner nei paesi di provenienza e di transito, e sottolinea che il coinvolgimento e l'interconnessione di tutti questi soggetti interessati è essenziale per lo sviluppo di politiche di integrazione efficaci.

Il Congresso, nel sottolineare il ruolo delle autorità locali e regionali in quanto attori chiave della gestione della rete degli interventi a favore dei migranti, le invita ad avvalersi del potenziale delle reti europee attive nel campo dell'integrazione e a cooperare con le altre parti interessate (in particolare i loro omologhi nei paesi di provenienza e di transito). Esorta gli Stati membri a porre in risalto la necessità di una solidarietà europea in materia di accoglienza dei migranti, a promuovere un approccio integrato per favorire l'integrazione, comprendente la cooperazione transfrontaliera a livello europeo, a garantire chiarezza normativa all'ordinamento giuridico e a prevedere un'adeguata copertura finanziaria per gli enti locali e regionali.

1 L. Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni
PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso
SOC: Gruppo Socialista
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
NI: Membro non iscritto ad alcun gruppo politico del Congresso

PROGETTO DI RISOLUZIONE²

1. Il fenomeno migratorio continua a rappresentare una sfida cruciale per tutti i livelli di governo, e richiede l'adozione di misure adeguate ed efficaci negli Stati membri del Consiglio d'Europa.

2. Le cifre recenti fornite dall'UNHCR³ indicano che torna ad aumentare il numero di arrivi di migranti in certe aree periferiche dell'Europa. Il numero di persone che giungono in Grecia via mare è aumentato del 33% nel primo trimestre del 2018 rispetto allo stesso periodo nel 2017, mentre si è registrato un aumento del 50% nel 2017, rispetto al 2016, degli ingressi in Grecia di persone arrivate via terra dalla Turchia. Il numero di arrivi in Spagna via mare è raddoppiato tra il 2016 e il 2017.

3. Le autorità locali e regionali delle regioni frontaliere, che sono gli attori pubblici più vicini alla popolazione locale e ai migranti, sono in prima linea nelle situazioni di emergenza. Sono sottoposti a una notevole pressione, vista l'ineguale ripartizione delle responsabilità legate alla gestione della situazione attuale. Pertanto, il sostegno fornito alle regioni frontaliere è cruciale per affrontare questa sfida.

4. Le migrazioni non devono essere viste come una situazione di crisi, bensì come un fenomeno sistemico con conseguenze a lungo termine, che richiede una visione globale, comprendente sia le politiche di immigrazione che quelle di integrazione. L'attuale complessità delle migrazioni è dovuta non solo alla difficoltà di trovare una soluzione a breve scadenza, ma anche alla diversità che presenta al suo interno la popolazione migrante.

5. È importante disporre di definizioni precise quando si discute di questioni migratorie, poiché possono essere necessari interventi e investimenti diversi per affrontare la situazione attuale, sebbene la linea di condotta delle autorità pubbliche sia di garantire il rispetto dei diritti umani di tutti i migranti, indipendentemente dal loro status giuridico.

6. Ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite di Ginevra del 1951, relativa allo statuto dei rifugiati, un rifugiato è una persona che "nel giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua nazionalità, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può, o per tale timore non vuole, domandare la protezione di detto Stato." I rifugiati godono di uno status giuridico, contrariamente ai richiedenti asilo.

7. I richiedenti asilo sono persone che hanno presentato una domanda di protezione in un determinato Stato in quanto rifugiati e stanno aspettando l'accertamento della loro situazione. Gli Stati hanno disposto procedure specifiche per il riconoscimento dello status di rifugiato. In tale contesto, sono stati istituiti i sistemi nazionali di protezione per richiedenti asilo, cui spetta stabilire quali

² Bozza preliminare di risoluzione e di raccomandazione approvata dalla Commissione Questioni di attualità il 19 giugno 2018

Membri della Commissione:

G. Neff (Presidente), M. Rira, J. Miquel Vila Bastida*, E. Yeritsyan, A. Rabl, H. Sonderegger, S. Huseynova, Y. Rzayeva, A. Turtelbloom, C. Dejonghe, M. Mahmutbegovic, G. Stoyanova, A. Mirmenov, J. Bilandzija, L. Perikli*, A. Antosova, A. Dufek, P.B. Andersen, E. Flyvholm, P.L. Siemann, P. Kauma, M. Ryo, V. Charbonneau, F. Bierry, P. Ayache, N. Rafik-Elmrini, G. Tkemaladze, J. Frey, M. Mueller, H. Kuhn-Theis, M. Mahnke, G. Ioakeimidis, E. Dourou, J. Pfeffer (sostituito da: G. Illes), A. Magyar, H. Halldorsson, P. Hand*, A. Licciardi, C. Casciari, P. Fassino, D. Leodori, B. Toce, V. Niro, A. Ravins, E. Rudeliene*, M. Fava, G. Policinski, F. Gamedinger, S. Nicevic*, L. Kompier, J. Van den Hout, J.H. Solsvik, K. Matyjaszczyk, B. Moskal-Slaniewska, G. Grzelak, B. Horta, J. Couto, N. Rosu (sostituita da: R-C. Gruman), E. R. Moldovan, I. Metshin, M. Kovtun, V. Syrova, S. Orlova, T. Romashova, Z. Dragunkina, F. Bizzocchi, A. Popovic, D. Davidovic, B. Kovacova, V. Prebilic, A. Caballero Alvarez, C. Gamarra Ruiz-Clavijo, J. Navarrete Perez, Y. Renstrom (sostituita da: T. Andersson), D. Ghisletta, J. Fehr, K. Janevski, N. Altun, F. Gezmis, Y. Celik, M. Subasioglu, M. Kocatepe, D. Ensivri, O. Sienkevych, S. Bohatyrchuk- Kryvko, V. Atroshenko, O. Kaliuzhna, D. Simmons, C. McKelvy (sostituita da: A. Boff), E. Atkinson, M. Fodor, J. Warmisham, E. Campbell-Clark.

N.B.: I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: S. Cankoçak, segretario della Commissione e M. Grimmeissen, cosegretario della Commissione.

³ <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>

persone possano ottenere lo status di rifugiato o una protezione sussidiaria. Esiste tuttavia un sistema uniforme dell'Unione europea per il trattamento delle richieste di asilo, mirante a garantire il rispetto di norme minime comuni in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Il Regolamento di Dublino, che è ugualmente il principio fondamentale del Sistema europeo comune di asilo, determina lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo.

8. Infine, secondo l'Organizzazione internazionale per le Migrazioni (OIM), un migrante è una persona che sta per varcare o ha varcato un confine internazionale o si sposta all'interno di uno Stato dopo avere lasciato il proprio luogo di residenza abituale, qualunque sia il suo status giuridico, che il movimento sia volontario o involontario, indipendentemente dalle sue cause e dalla sua durata.

9. Le istituzioni del Consiglio d'Europa hanno adottato vari testi per fronteggiare il fenomeno delle migrazioni e le sue continue sfide. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (qui di seguito "il Congresso"), nella sua Risoluzione 411 (2017) e nella Raccomandazione 394 (2017) "Dall'accoglienza all'integrazione: il ruolo degli enti locali e regionali di fronte al fenomeno migratorio", adottate il 28 marzo 2017, ha sottolineato che deve essere riservata un'attenzione particolare agli interessi e ai diritti fondamentali dei rifugiati e dei migranti. Un rapporto sulla situazione dei minori rifugiati non accompagnati è stato ugualmente adottato il 28 marzo 2018.

10. Nelle motivazioni della presente risoluzione, il Congresso raccomanda un approccio integrato basato sul maggior coinvolgimento possibile di tutte le parti interessate, in particolare nelle regioni frontaliere. Tale approccio comporta una dimensione esterna, che trascende la governance multilivello e prevede la collaborazione con gli attori governativi dei paesi di transito e di origine. L'UE ha adottato una prospettiva analoga in materia di cooperazione transfrontaliera, dettata dalla logica della sicurezza e della regolamentazione dei flussi migratori.

11. Il quadro giuridico fornito dalla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera tra collettività o autorità territoriali (Convenzione-quadro di Madrid) e dai suoi Protocolli ha modificato la percezione delle frontiere: non devono più essere considerate come "barriere" che separano paesi, culture e persone, ma piuttosto come "spazi di contatto", concetto che sottolinea l'importanza di condividere le responsabilità non soltanto tra i paesi, ma anche tra le regioni e all'interno delle regioni, che costituiscono, di fatto, i punti di contatto.

12. Il Congresso:

a. è convinto che gli enti locali e regionali costituiscano la pietra angolare degli sforzi volti a facilitare l'integrazione dei rifugiati e dei migranti e l'accoglienza dei richiedenti asilo, in modo globale, al fine di garantire i diritti umani, la coesione sociale, l'inclusione e lo stato di diritto;

b. è conscio del ruolo che possono svolgere gli enti locali e regionali nella lotta contro il diffondersi dell'estremismo, del razzismo e della xenofobia;

c. è consapevole della dinamica positiva generata da un approccio coordinato orizzontalmente e verticalmente, con la partecipazione di tutti i soggetti interessati;

d. riconosce il fatto che ciascuno Stato trasferisce gradi diversi di competenze agli enti locali e regionali.

13. Il Congresso pertanto invita le autorità locali e regionali degli Stati membri:

a. per quanto riguarda le autorità regionali, ad avvalersi pienamente del potenziale offerto dalla cooperazione interregionale e transfrontaliera tra reti di enti regionali in materia di integrazione. Da tempo il Congresso persegue l'obiettivo di sostenere la creazione di reti di città attive nel campo dell'integrazione, che figura ugualmente tra le sue Priorità per il periodo 2017-2020. Tale attività di rete, incentrata sulle esistenti organizzazioni rappresentative delle regioni frontaliere, andrà a vantaggio della diffusione delle buone pratiche, accrescerà la loro capacità di esercitare una pressione politica sulle istituzioni europee e faciliterà il loro accesso alle risorse finanziarie;

b. per quanto riguarda le autorità locali e regionali:

i. a promuovere un approccio integrato per favorire l'integrazione, comprendente la cooperazione transfrontaliera, eventualmente condotta a livello dell'UE, in collaborazione con il Comitato delle Regioni dell'UE;

ii. a rafforzare la condivisione delle responsabilità tra le regioni e al loro interno, poiché in realtà è diverso l'impatto delle migrazioni sulle regioni situate all'interno di un paese e sulle regioni frontaliere;

iii. a promuovere la collaborazione con gli attori locali, le ONG e la società civile, al fine di facilitare lo sviluppo di società più inclusive, che tengano conto della "superdiversità" delle popolazioni migranti, dovuta al fatto che provengono da paesi e da contesti socio-economici molto più diversificati rispetto al passato;

iv. ad avvalersi dell'esistenza di reti europee di collettività locali, quali i network CLIP, a favore di politiche locali di integrazione dei migranti ("*Cities for Local Integration Policies*"), "Città interculturali" o "*Integrating Cities*" per ricevere assistenza ed esempi di buone pratiche nel campo dell'integrazione;

iv. a ispirarsi al "Patto mondiale sui rifugiati" dell'ONU per sostenere l'approccio integrato per l'integrazione, comprendente la cooperazione transfrontaliera e sviluppare meccanismi per la condivisione delle responsabilità;

c. per quanto concerne in modo più specifico l'integrazione dei migranti:

i. a cooperare con gli attori locali nei paesi di provenienza, al fine di stimolare l'integrazione dei migranti e la loro inclusione in progetti condotti nei paesi di destinazione;

ii. predisporre politiche miranti a offrire, direttamente o indirettamente, migliori opportunità ai migranti nel mercato del lavoro.

14. Il Congresso è convinto che la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), che sostiene dei progetti di integrazione, possa dare un contributo agli sforzi degli enti locali e regionali e fornire assistenza a tali progetti.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE⁴

1. Il fenomeno migratorio continua a rappresentare una sfida cruciale per tutti i livelli di governo, e richiede l'adozione di misure adeguate ed efficaci negli Stati membri del Consiglio d'Europa.

2. Le cifre recenti fornite dall'UNHCR⁵ indicano che torna ad aumentare il numero di arrivi di migranti in certe aree periferiche dell'Europa. Il numero di persone che giungono in Grecia via mare è aumentato del 33% nel primo trimestre del 2018 rispetto allo stesso periodo nel 2017, mentre si è registrato un aumento del 50% nel 2017, rispetto al 2016, degli ingressi in Grecia di persone arrivate via terra dalla Turchia. Il numero di arrivi in Spagna via mare è raddoppiato tra il 2016 e il 2017.

3. Le autorità regionali e locali sono sottoposte a una notevole pressione, vista l'ineguale ripartizione delle responsabilità legate alla gestione della situazione attuale. Pertanto, il sostegno fornito alle regioni frontaliere è cruciale per affrontare questa sfida.

4. Le migrazioni non devono essere viste come una situazione di crisi, bensì come un fenomeno sistemico con conseguenze a lungo termine, che richiede una visione globale, comprendente sia le politiche di immigrazione che quelle di integrazione. L'attuale complessità delle migrazioni è dovuta non solo alla difficoltà di trovare una soluzione a breve scadenza, ma anche alla diversità che presenta al suo interno la popolazione migrante.

5. È importante disporre di definizioni precise quando si discute di questioni migratorie, poiché possono essere necessari interventi e investimenti diversi per affrontare la situazione attuale, sebbene la linea di condotta delle autorità pubbliche sia di garantire il rispetto dei diritti umani di tutti i migranti, indipendentemente dal loro status giuridico.

6. Ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite di Ginevra del 1951, relativa allo statuto dei rifugiati, un rifugiato è una persona che "nel giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua nazionalità, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può, o per tale timore non vuole, domandare la protezione di detto Stato." I rifugiati godono di uno status giuridico, contrariamente ai richiedenti asilo.

7. I richiedenti asilo sono persone che hanno presentato una domanda di protezione in un determinato Stato in quanto rifugiati e stanno aspettando l'accertamento della loro situazione. Gli Stati hanno disposto procedure specifiche per il riconoscimento dello status di rifugiato. In tale contesto, sono stati istituiti i sistemi nazionali di protezione per richiedenti asilo, cui spetta stabilire quali persone possono ottenere lo status di rifugiato o una protezione sussidiaria. Esiste tuttavia un sistema uniforme dell'Unione europea per il trattamento delle richieste di asilo, mirante a garantire il rispetto di norme minime comuni in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Il Regolamento di Dublino, che è ugualmente il principio fondamentale del Sistema europeo comune di asilo, determina lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo.

8. Infine, secondo l'Organizzazione internazionale per le Migrazioni (OIM), un migrante è una persona che sta per varcare o ha varcato un confine internazionale o si sposta all'interno di uno Stato dopo avere lasciato il proprio luogo di residenza abituale, qualunque sia il suo status giuridico, che il movimento sia volontario o involontario, indipendentemente dalle sue cause e dalla sua durata.

9. Le istituzioni del Consiglio d'Europa hanno adottato vari testi per fronteggiare il fenomeno delle migrazioni e le sue continue sfide. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (qui di seguito "il Congresso"), nella sua Risoluzione 411 (2017) e nella Raccomandazione 394 (2017) "Dall'accoglienza all'integrazione: il ruolo degli enti locali e regionali di fronte al fenomeno migratorio", adottate il 28 marzo 2017, ha sottolineato che deve essere riservata un'attenzione particolare agli interessi e ai diritti fondamentali dei rifugiati e dei migranti. Un rapporto sulla situazione dei minori rifugiati non accompagnati è stato ugualmente adottato il 28 marzo 2018.

⁴ Si veda nota a piè di pag. 2

⁵ <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>

10. Nelle motivazioni della presente raccomandazione, il Congresso si pronuncia a favore di un approccio integrato basato sul maggior coinvolgimento possibile di tutte le parti interessate, in particolare nelle regioni frontaliere. Tale approccio comporta una dimensione esterna, che trascende la governance multilivello e prevede la collaborazione con gli attori governativi di altri paesi, compresi quelli di transito e di origine. L'UE ha adottato una prospettiva analoga in materia di cooperazione transfrontaliera, dettata dalla logica della sicurezza e della regolamentazione dei flussi migratori.

11. Le collettività locali e regionali svolgono un ruolo cruciale nel contesto di un approccio integrato. Anzitutto erogano e regolamentano dei servizi pubblici a favore dei migranti, compresi quelli riservati esclusivamente a loro. In secondo luogo, hanno sovente la responsabilità dell'erogazione di servizi pubblici (istruzione, alloggio, protezione sociale) che sono essenziali per l'integrazione socio-economica. In terzo luogo, agiscono come gruppi di lobby e di pressione presso i governi nazionali e possono pertanto influenzare le politiche nazionali di integrazione.

12. Il quadro giuridico fornito dalla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera tra collettività o autorità territoriali (Convenzione-quadro di Madrid) e dai suoi Protocolli ha modificato la percezione delle frontiere: non devono più essere considerate come "barriere" che separano paesi, culture e persone, ma piuttosto come "spazi di contatto", concetto che sottolinea l'importanza di condividere le responsabilità non soltanto tra i paesi, ma anche tra le regioni e all'interno delle regioni, che costituiscono, di fatto, i punti di contatto.

13. In considerazione di quanto precedentemente esposto, e consapevole del fatto che l'approccio integrato per favorire l'integrazione è un processo continuo che deve essere seguito da una serie di iniziative a livello europeo, nazionale, locale e regionale, il Congresso invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa a:

a. definire un quadro giuridico efficace e affidabile per l'interazione tra i livelli di governo, in particolare per quanto concerne la ripartizione delle competenze tra il livello locale o regionale e quello nazionale. Deve applicarsi non solo all'interazione verticale efficace, ma ugualmente alla cooperazione orizzontale tra le regioni frontaliere e quelle all'interno del paese;

b. sostenere, a livello europeo, la solidarietà in materia di accoglienza dei migranti e accelerare l'adozione di soluzioni alternative al Regolamento di Dublino, in quanto meccanismo per la condivisione delle responsabilità su scala europea;

c. prevedere un adeguato finanziamento delle politiche di integrazione locali e regionali, garantendo l'accesso a fondi europei, quali il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF), la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), o mediante la creazione di fondi nazionali;

d. accertarsi che la responsabilità supplementare delle migrazioni, il cui costo grava sulle risorse delle amministrazioni, sia equamente suddivisa tra le regioni frontaliere e quelle all'interno dei paesi. Occorre a tal fine un'equa ripartizione dei nuovi arrivati non soltanto a livello europeo, ma ugualmente all'interno degli Stati membri. Mentre le regioni frontaliere sono solitamente responsabili della gestione della fase iniziale delle crisi migratorie, le regioni all'interno dei paesi devono dimostrare solidarietà e contribuire agli sforzi per attuare le politiche di integrazione;

e. incoraggiare i comuni e le regioni a collaborare con le Organizzazioni non governative (ONG).

14. Il Congresso è convinto che la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), che sostiene dei progetti di integrazione, possa dare un contributo agli sforzi degli enti locali e regionali e fornire assistenza a tali progetti.