

35ª SESSIONE**Le regioni frontaliere di fronte al fenomeno migratorio**

Raccomandazione 422(2018)¹

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'UNHCR² 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,

¹ Discussa e approvata dalla Camera delle Regioni il 6 novembre 2018, e adottata dal Congresso il 7 novembre 2018, 2° seduta (si veda il documento CG35(2018)02, motivazioni), relatrice: Eirini DOUROU, Grecia (R, SOC).

² <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>

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. Una risoluzione e una raccomandazione sulla situazione dei minori rifugiati non accompagnati sono state adottate il 28 marzo 2018.

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.