



Nota sull'integrazione dei rifugiati nell'Unione Europea

Introduzione

1. Quello dell'integrazione dei rifugiati è un processo bidirezionale dinamico e articolato, che richiede l'impegno di tutte le parti interessate, compresa la preparazione da parte dei rifugiati ad adattarsi alla società che li accoglie senza dover necessariamente rinunciare alla propria identità culturale, nonché la corrispondente prontezza da parte delle comunità e delle istituzioni pubbliche del paese d'asilo ad accogliere favorevolmente i rifugiati e a soddisfare le necessità di una popolazione differenziata. Il processo di integrazione è complesso e graduale, presenta dimensioni economiche, sociali e culturali distinte ma interconnesse, tutte importanti ai fini della possibilità dei rifugiati di integrarsi con successo come membri pienamente inclusi nella società¹.

2. La Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati (d'ora in avanti "la Convenzione del 1951") e il suo Protocollo del 1967 assegnano notevole importanza all'integrazione dei rifugiati. La Convenzione del 1951 elenca i diritti sociali ed economici designati a favorire l'integrazione e nell'articolo 34 esorta gli Stati a facilitare "l'assimilazione e la naturalizzazione" dei rifugiati. Il Comitato Esecutivo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha riconosciuto che l'integrazione nelle società d'accoglienza è la principale delle soluzioni durevoli che si presentano ai rifugiati nel mondo industrializzato². La presente Nota evidenzia alcune lacune esistenti nell'integrazione dei rifugiati nell'Unione Europea (UE) e formula una serie di raccomandazioni al fine di rafforzare le politiche e le pratiche in questo settore³.

3. Il termine "rifugiato", così come viene utilizzato nel presente documento, si applica a tutte le persone riconosciute da Stati membri dell'UE ai sensi della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati o al suo Protocollo del 1967, così come alle persone che sono entrate in Stati membri dell'UE attraverso programmi di reinsediamento dell'UNHCR e a coloro cui è stata garantita una forma sussidiaria di protezione⁴.

¹ Comitato Esecutivo dell'UNHCR, Conclusione sull'integrazione locale, N. 104 (LVI) - 2005, preambolo e (k).

² *Ibid.* par. (d): Il Comitato Esecutivo "nota che la Convenzione del 1951 e il suo Protocollo del 1967 delineano diritti e standard minimi per il trattamento dei rifugiati che sono pronti per il processo di integrazione" e (j) accoglie favorevolmente la pratica negli Stati con sistemi d'asilo sviluppati di consentire ai rifugiati di integrarsi localmente".

³ La presente nota si basa su commenti forniti in passato dall'UNHCR, compresi i Commenti del 1° luglio 2003 sulla Direttiva del Consiglio 2003/9/EC del 27 gennaio 2003 che definisce standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo OJ L 31/18, 6.02.2003 (la 'Direttiva sulle condizioni di accoglienza'); e le sue Osservazioni del novembre 2005 sulla Comunicazione della Commissione Europea "Un'agenda comune per l'integrazione: quadro per l'integrazione di cittadini di paesi terzi nell'Unione Europea" (COM (2005) 389 final, 1.9.2005). Esperienze e punti salienti di buone prassi relative all'integrazione possono essere trovate anche in *Reintegrazione dei rifugiati: un manuale internazionale per la guida all'accoglienza e all'integrazione*, UNHCR, settembre 2002. Il Manuale, che affronta una varietà di temi, compresi tra gli altri quelli della formazione linguistica, degli alloggi, della salute, del lavoro e della gestione dei rapporti con le comunità del paese d'accoglienza, è stato redatto in stretta collaborazione con i paesi di reinsediamento. I suoi contenuti, comunque, sono ampiamente applicabili anche ai rifugiati che arrivano spontaneamente.

⁴ Per definizioni e criteri rilevanti per lo status di rifugiato e per la protezione sussidiaria in base al diritto comunitario, si veda la Direttiva del Consiglio 2004/83/EC del 29 aprile 2004 sugli standard minimi per la qualifica e lo status di cittadini di paesi terzi o di persone apolidi come rifugiati o persone bisognose di

4. L'UNHCR si è costantemente fatto promotore dell'estensione ai beneficiari di protezione sussidiaria nell'Unione Europea dello stesso livello di sostegno all'integrazione che hanno le persone riconosciute come rifugiati ai sensi della Convenzione del 1951. Il loro bisogno di protezione internazionale è urgente e spesso protratto nel tempo quanto quello dei rifugiati. Pertanto emerge la questione se, almeno con riferimento a determinati diritti, alla luce del principio di non discriminazione, la differenza di trattamento esistente sia giustificabile⁵. Le misure d'integrazione per le persone cui è stata riconosciuta una forma sussidiaria di protezione accrescerebbero inoltre la loro capacità di contribuire in maniera produttiva alla vita delle società che li hanno accolti.

5. L'UNHCR ha di recente svolto valutazioni in diversi paesi dell'UE ai quali hanno partecipato uomini, donne, ragazzi e ragazze. Tali valutazioni hanno rivelato quelli che i rifugiati percepiscono come i principali ostacoli all'integrazione. Tra questi si annoverano:

- difficoltà dovute a mancanza di conoscenza delle lingue e delle diverse culture del luogo;
- discriminazione e atteggiamenti di chiusura nei confronti degli stranieri;
- mancanza di comprensione nelle società di accoglienza della specifica condizione dei rifugiati;
- impatto psicologico della protratta inattività durante le procedure d'asilo;
- limitato accesso ai diritti da parte dei beneficiari di protezione sussidiaria.

Inclusione dei rifugiati nei piani di integrazione generali per i migranti

6. Molte delle sfide relative all'integrazione affrontate dai rifugiati sono simili a quelle che devono affrontare gli altri cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE. Discriminazione e atteggiamenti xenofobi riguardano alla stessa maniera rifugiati e altri migranti, così come accade per la necessità di superare le barriere linguistiche e culturali, comprese quelle relative ai diversi ruoli di genere. La priorità assegnata ai cittadini dello stato d'accoglienza da parte dei datori di lavoro, così come

altre forme di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta OJ L 304/12, 30.9.2004 (la 'Direttiva sulla qualifica').

⁵ Il principio di non discriminazione è enunciato in diversi strumenti di diritti umani, tra cui l'articolo 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, gli articoli 2 e 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, l'articolo 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, l'articolo 2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, l'articolo 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo. Il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani (Commento Generale N. 18: Non discriminazione, par. 13) ha espresso un principio generale di diritti umani in base al quale la differenza di trattamento è consentita solo "se i criteri di tale differenziazione sono ragionevoli e obiettivi e se l'intenzione è quella di raggiungere una finalità legittima ai sensi del Patto". Questo approccio è stato ripreso nella sua essenza anche dalla Corte europea sui diritti umani, secondo cui nell'esercizio di un diritto contenuto nella Convenzione il "principio di eguaglianza nel trattamento è violato se la distinzione non ha una giustificazione obiettiva e ragionevole" (si veda il caso *Belgian Linguistic*, Sentenza del 23 luglio 1968, Series A, N. 6, par. 10). Nel caso *Abdulaziz, Cabales e Balkandali contro Regno Unito*, la Corte ha sostenuto che "una differenza di trattamento è discriminatoria se 'non ha giustificazione obiettiva e ragionevole', cioè, se non persegue una 'finalità legittima' o se non vi è una 'ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e il fine che si è cercato di perseguire'" (sentenza del 28 maggio 1985, Series A, N. 94, par. 72).

nell'assegnazione degli alloggi, costituiscono esempi di ostacoli che sia i rifugiati sia i migranti possono incontrare.

7. Le politiche d'integrazione per i rifugiati dovrebbero pertanto essere inserite nei piani d'integrazione complessivi elaborati per i cittadini di paesi terzi in generale. A livello di Unione Europea, sono stati compiuti importanti passi in avanti nello sviluppo di politiche, approcci e strumenti comuni tra gli Stati membri in materia d'integrazione, che possono anche favorire l'integrazione di persone bisognose di protezione internazionale⁶. In altre aree d'intervento, le strategie mirate a contrastare razzismo e xenofobia, le politiche tese a rafforzare la parità di genere, le misure finalizzate ad accrescere la partecipazione alle attività sociali, in particolare di donne e adolescenti, e le iniziative per il rafforzamento della fiducia da parte delle comunità d'accoglienza possono andare a beneficio anche dei rifugiati, in particolare se sono pianificate in consultazione con le stesse comunità di rifugiati e di altri immigrati. Analogamente, politiche che riconoscono che ogni individuo può aver bisogno di forme diverse di sostegno all'integrazione, a seconda delle circostanze personali, forniranno probabilmente una risposta più mirata. È necessaria pertanto una stretta cooperazione tra gli attori che operano nel settore della protezione dei rifugiati e quelli impegnati nella pianificazione e nell'implementazione delle politiche d'integrazione, sia a livello nazionale che regionale.

Accoglienza dei richiedenti asilo e integrazione

8. Esistono importanti differenze tra rifugiati e altri immigrati. In primo luogo, è necessario comprendere le implicazioni delle politiche d'accoglienza rispetto all'integrazione per quei rifugiati che arrivano negli Stati Membri dell'UE come richiedenti asilo⁷. Se è vero che l'UNHCR non ritiene che i programmi d'integrazione per i rifugiati vadano estesi per intero ai richiedenti asilo, è altrettanto vero che, secondo

⁶ Le politiche e i materiali esistenti sviluppati dall'Unione Europea in materia d'integrazione dovrebbero essere applicati quando risultano appropriati per orientare il processo d'integrazione di rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria. Tra questi si annoverano i Principi fondamentali comuni adottati dal Consiglio giustizia e affari interni (JHA) il 19 novembre 2004 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf); la Comunicazione su immigrazione, integrazione e lavoro dalla Commissione al Parlamento europeo al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM/2003/0336 final, 3.6.2003; la Comunicazione dalla Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un'agenda comune per l'integrazione – Quadro per l'integrazione di cittadini di paesi terzi nell'Unione Europea, COM(2005) 389 final, 1.9.2005; e Comunità europee (Direttorato generale per giustizia, libertà e sicurezza) *Manuale sull'integrazione per legislatori e operatori*, Lussemburgo: Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2004 (http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf). Dal 2008, il Fondo per l'integrazione che fa parte del Programma quadro delle Comunità europee su solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013 metterà inoltre a disposizione significative risorse finanziarie per sostenere le attività di integrazione negli Stati membri che dovranno destinarle anche alle persone bisognose di protezione internazionale.

⁷ Per maggiori informazioni sulle condizioni d'accoglienza, si veda Comitato Esecutivo dell'UNHCR, Conclusione sull'accoglienza dei richiedenti asilo nel contesto dei sistemi d'asilo individuali, N. 93 (LIII) – 2002; UNHCR, Accoglienza dei richiedenti asilo, compresi Standard di trattamento, nel contesto dei sistemi d'asilo individuali, documento redatto nell'ambito delle Consultazioni globali sulla protezione internazionale, EC/GC/01/17, 4 settembre 2001 e i documenti elencati nella nota 3.

l'Agenzia, le politiche d'accoglienza sono più efficaci se ispirate dai risultati potenziali di lungo periodo: l'integrazione dei richiedenti asilo che alla fine vengono riconosciuti come rifugiati o come beneficiari di protezione sussidiaria, il rimpatrio sostenibile e la reintegrazione di coloro le cui domande non vengono accolte⁸.

9. Prima di essere riconosciuti come tali, i rifugiati possono trascorrere lunghi periodi nel paese d'accoglienza, talvolta diversi anni, in attesa dell'esito della loro domanda d'asilo. Durante questo periodo essi avranno acquisito esperienze e impressioni della comunità del paese d'accoglienza che potrebbero accrescere o meno le prospettive di una loro riuscita integrazione. Il fatto di essere ammessi a una procedura d'asilo non segna la fine dell'incertezza: fattori come la mancanza di un alloggio, la vita in un centro d'accoglienza o di detenzione, l'isolamento e la separazione dalla famiglia, le restrizioni sulla libertà di lavorare, la dipendenza dall'assistenza materiale e la diffidenza spesso associata all'essere un richiedente asilo possono avere effetti duraturi e destabilizzanti sui richiedenti asilo, e relegarli ai margini della società. Né l'eventuale riconoscimento dello status si traduce in un automatico ritorno alla normalità, poiché tanto per il rifugiato, quanto per la comunità che lo accoglie, può rivelarsi difficile ricominciare.

10. Le politiche d'accoglienza per i richiedenti asilo dovrebbero essere elaborate in modo da minimizzare l'isolamento e la separazione dalla comunità di accoglienza e dovrebbero provvedere allo sviluppo di efficaci competenze linguistiche e professionali, nonché all'assistenza per trovare un impiego. L'accesso al lavoro dovrebbe essere garantito progressivamente, tenendo in considerazione la durata delle procedure d'asilo. Dove le procedure durano a lungo, i richiedenti asilo dovrebbero avere accesso a una più ampia gamma di benefici e servizi, in vista dell'impatto negativo di un lungo periodo di instabilità⁹. Tale approccio rafforzerebbe le competenze e le risorse individuali e metterebbe in condizione i richiedenti asilo e i rifugiati di diventare membri attivi della società, accrescendo in tal modo le loro opportunità di una riuscita integrazione nel paese d'accoglienza o di reintegrazione una volta rientrati nel loro paese d'origine.

11. L'apprendimento della lingua è di fondamentale importanza ai fini dell'integrazione; esso facilita l'attiva partecipazione dei bambini alla scuola, è importante per l'accesso all'impiego nel paese d'accoglienza e può anche costituire un valore aggiunto in caso di rimpatrio nel paese d'origine. Lo studio della lingua non solo aiuta gli adulti ad adattarsi al loro nuovo ambiente, ma riduce anche il peso che grava sui bambini che spesso devono fare da interpreti per i loro familiari più grandi. L'UNHCR considera che la formazione linguistica dovrebbe essere generalmente fornita al momento dell'inizio delle procedure d'asilo, a meno che non sia

⁸ UNHCR, Accoglienza dei richiedenti asilo, compresi Standard di trattamento, nel contesto dei sistemi d'asilo individuali, documento redatto nell'ambito delle Consultazioni globali sulla protezione internazionale, EC/GC/01/17, 4 settembre 2001, par. 13. Si vedano inoltre i commenti dell'UNHCR del 1° luglio 2003 sulla Direttiva del Consiglio 2003/9/EC del 27 gennaio 2003 che fissa gli standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo (OJ L 31/18, 6.02.2003 (la 'Direttiva sulle condizioni d'accoglienza'). La Direttiva sulle condizioni d'accoglienza non affronta la questione del nesso tra politiche d'accoglienza e integrazione.

⁹ Questo approccio è stato adottato nell'articolo 11 della Direttiva sulle condizioni d'accoglienza. *Op. cit.*, nota 3.

ragionevolmente previsto che il richiedente asilo soggiorerà nel paese per un periodo non superiore a poche settimane. Per risultare più efficace, lo studio della lingua dovrebbe essere adattato alle diverse capacità di apprendimento dei richiedenti asilo e contemplare anche informazioni importanti sulla società di accoglienza e sul suo funzionamento.

12. Anche la formazione professionale ha l'effetto di rafforzare la posizione del richiedente asilo. Essa gli consente di confrontarsi con la popolazione della comunità di accoglienza su una posizione di parità piuttosto che come mero beneficiario di servizi e facilita il suo accesso al lavoro in caso gli fosse accordato il permesso di restare nel paese. La formazione professionale può anche favorire la reintegrazione nel paese d'origine dei richiedenti asilo la cui domanda non viene accolta, aprendo loro nuove opportunità professionali una volta rientrati.

13. La disponibilità di un alloggio, che permette di costruire relazioni con la comunità d'accoglienza, è importante per la futura integrazione. La detenzione, anche per un breve periodo di tempo, può avere effetti duraturi sugli individui e sulle loro capacità di adattarsi e integrarsi nella società d'accoglienza, in particolare nel caso dei bambini e delle persone che hanno subito traumi¹⁰. I centri d'accoglienza collettivi, se da un lato soddisfano le esigenze immediate di alloggio dei richiedenti asilo, possono tuttavia avere l'effetto di isolarli dalle comunità d'accoglienza. Frequenti cambiamenti del luogo di residenza acuiscono l'instabilità e ostacolano l'attiva partecipazione dei bambini alla scuola. L'UNHCR incoraggia l'istituzione di programmi di consulenza e di progetti che coinvolgano le comunità d'accoglienza e i richiedenti asilo, come progetti di sviluppo locale, sport o arti e mestieri, e incoraggia gli Stati membri dell'UE a sostenere questi programmi. Tali progetti possono rafforzare l'autostima e il senso di appartenenza, fattori importanti ai fini della futura integrazione.

14. Il luogo di lavoro offre importanti opportunità per socializzare positivamente e per sviluppare le proprie risorse. L'impiego fornisce non solo un reddito all'individuo ma anche indipendenza, status e riconoscimento sociale. Il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha riconosciuto che la promozione fin dall'inizio dell'autosufficienza dei rifugiati accrescerà la sostenibilità di ogni futura soluzione durevole¹¹. L'UNHCR pertanto accoglie favorevolmente iniziative quali il Programma EQUAL, stabilito nell'ambito del Fondo Sociale Europeo, che ha consentito l'estensione ai richiedenti asilo di determinati progetti nel settore del lavoro. L'UNHCR suggerisce che sei mesi costituiscano il periodo massimo oltre il quale non dovrebbe estendersi il divieto di

¹⁰ Il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha riaffermato la necessità di porre limiti alla detenzione dei richiedenti asilo. Si veda Comitato esecutivo dell'UNHCR, Conclusione su Detenzione dei rifugiati e delle persone in cerca di asilo, N. 44 (LIII) – 1986 (disponibile in italiano alla pagina web http://www.unhcr.it/images/pdf_grandi/excom02.pdf), e anche Versione riveduta delle linee guida dell'UNHCR sui criteri e gli standard applicabili relativamente alla detenzione dei richiedenti asilo, febbraio 1999 (<http://www.unhcr.it/images/pdf/linee-guida-detenzione.pdf>).

¹¹ La conclusione del Comitato Esecutivo dell'UNHCR sull'integrazione locale, N. 104 (LVI) – 2005, preambolo, indica che l'autosufficienza ha benefici se promossa prima del riconoscimento ufficiale come rifugiato. La conclusione del Comitato Esecutivo dell'UNHCR N. 93 (LIII), par. (b)(vii) ha inoltre riconosciuto che “gli accordi d'accoglienza possono avere effetti positivi reciproci ove essi abbiano come premessa la comprensione che molti richiedenti asilo possono raggiungere un certo grado di autosufficienza, se provvisti delle necessarie opportunità”.

accedere al mercato del lavoro¹². Garantire l'accesso al mercato del lavoro può ridurre i costi dell'accoglienza, scoraggiare il lavoro irregolare e favorire la reintegrazione nel paese d'origine, consentendo ai richiedenti asilo che vi ritornano di farlo con un certo grado di indipendenza economica o avendo acquisito competenze professionali¹³.

Durata delle procedure d'asilo

15. Una procedura d'asilo lunga può rivelarsi uno dei principali ostacoli a una riuscita integrazione sociale, economica e culturale di rifugiati che arrivano spontaneamente. La procedura di determinazione dello status è spesso caratterizzata da incertezza e inattività. Lunghi periodi durante i quali sono limitate le possibilità dei rifugiati di condurre una vita piena e attiva possono risultare dannosi per la sanità mentale e provocare condizioni quali depressione, sindrome da dipendenza, apatia e mancanza di fiducia in se stessi, condizionando così in maniera negativa le competenze lavorative e sociali dopo il riconoscimento. Procedure lunghe hanno un impatto ancora più profondo sui bambini, per i quali la stabilità riveste un'importanza particolare.

16. Un'efficiente procedura di determinazione dello status è necessaria non solo per legittimare il sistema d'asilo ma anche per porre fine alla condizione di precarietà dei richiedenti asilo e costituisce pertanto interesse degli Stati oltre che di coloro che chiedono protezione. L'UNHCR ritiene che un passo fondamentale verso il raggiungimento di questo obiettivo sia quello di assicurare un'alta qualità delle procedure in prima istanza¹⁴. Migliori decisioni in prima istanza possono, nel tempo, ridurre il numero e la durata degli appelli e quindi la lunghezza complessiva delle procedure d'asilo. L'UNHCR è pronto a sostenere gli Stati Membri in questo ambito¹⁵.

Dopo il riconoscimento: le sfide dell'integrazione specifiche di rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria

17. La prevalenza di imperativi di carattere non economico che spingono a recarsi in un altro paese è la caratteristica che distingue gli spostamenti forzati di persone dalle migrazioni volontarie. Rispetto ad altri migranti, è meno probabile che i rifugiati si spostino in paesi nei quali hanno un legame culturale, linguistico o economico. A differenza di altri migranti, i rifugiati non godono della protezione del proprio paese d'origine e devono ricostruire le loro vite in un nuovo paese di residenza, senza la possibilità di scegliere se tornare a casa, almeno nel breve periodo. Spesso i rifugiati sono costretti a fuggire con un brevissimo preavviso, lasciandosi dietro averi e documenti. Inoltre possono aver perso i contatti con i loro familiari e con le strutture di

¹² L'UNHCR ritiene che il periodo di un anno incluso nell'art. 11(2) della Direttiva sulle condizioni d'accoglienza sia eccessivamente lungo e incoraggia gli Stati Membri dell'UE a considerare lassi di tempo più brevi al momento di stabilire le scadenze previste dall'art. 11(1) di tale Direttiva.

¹³ Si veda il documento delle Consultazioni globali dell'UNHCR "Accoglienza dei richiedenti asilo", *op. cit.*, nota 7, par. 9 e 13.

¹⁴ *Ibid.*, par. 9.

¹⁵ Progetti come 'Iniziativa qualità' nel Regno Unito, o la funzione di monitoraggio svolta dall'Ufficio locale dell'UNHCR a Nuremberg in Germania, costituiscono esempi del sostegno che l'UNHCR può fornire alle autorità preposte alla determinazione dello status di rifugiato per accrescere la loro efficacia.

sostegno sociale nel paese d'origine. Questi elementi devono essere tenuti in considerazione al momento di pianificare e implementare le misure d'integrazione. Le sezioni che seguono evidenziano le principali aree nelle quali si impone un approccio differenziato tra rifugiati e altri migranti.

▪ **Status di residenza**

18. Il tempestivo riconoscimento di uno status giuridico certo e dei diritti di residenza è un fattore essenziale nell'ambito del processo d'integrazione¹⁶. L'UNHCR ha osservato che la durata dei permessi di residenza ha un notevole impatto sugli atteggiamenti dei rifugiati. Permessi di residenza di breve durata sono dannosi per la sicurezza e la stabilità dei rifugiati. L'UNHCR è pertanto preoccupato che le disposizioni contenute nella Direttiva sulla qualifica¹⁷ sulla durata dei permessi di residenza, in particolare per i membri delle famiglie dei rifugiati e dei beneficiari di protezione sussidiaria, potrebbero non contribuire all'integrazione.

19. La direttiva del Consiglio riguardante lo status dei cittadini di paesi terzi che sono residenti di lungo termine¹⁸ garantisce un diritto condizionato alla residenza permanente dopo cinque anni di residenza sul territorio di uno Stato membro. La direttiva non si applica ai rifugiati. I rifugiati e le persone beneficiarie di protezione sussidiaria che risiedono legalmente e hanno contribuito alla vita delle comunità di Stati membri per molti anni, al momento in base al diritto comunitario non godono degli stessi diritti di altri stranieri residenti legalmente, come della libertà di risiedere all'interno del territorio dell'UE e di altri diritti, anche, tra gli altri, nei settori del lavoro, dell'istruzione, della formazione professionale e del riconoscimento delle qualifiche professionali.

20. Una proposta per modificare la Direttiva sulla residenza di lungo periodo è attesa da parte della Commissione Europea entro il 20 luglio 2007. Nell'opinione dell'UNHCR, al fine di tenere in considerazione la particolare posizione dei rifugiati, la residenza permanente dovrebbe essere garantita loro al più tardi al termine del periodo di residenza di tre anni stabilito dalla Direttiva sulle qualifiche¹⁹. L'UNHCR ritiene che la stessa scadenza di tre anni dovrebbe essere applicata alle persone beneficiarie di protezione sussidiaria. L'adozione di una simile modifica colmerebbe una lacuna che dura da molto tempo nel contesto giuridico stabilito nella prima fase dell'armonizzazione in materia d'asilo.

¹⁶ Comitato Esecutivo dell'UNHCR, Conclusione N. 104, par. (j). Il Comitato Esecutivo dell'UNHCR esorta gli Stati con sistemi d'asilo sviluppati a sostenere le abilità dei rifugiati di integrarsi "attraverso il pronto riconoscimento di uno status giuridico certo e dei diritti di residenza, e/o di facilitare la naturalizzazione".

¹⁷ Direttiva sulle qualifiche, nota 4, Art. 24 (2) e (3).

¹⁸ Direttiva del Consiglio 2003/109/EC del 25 novembre 2003 riguardante lo status dei cittadini di paesi terzi che sono residenti di lungo periodo, OJ L 16/44, 23.01.2004 (la 'Direttiva sulla residenza di lungo periodo').

¹⁹ Direttiva del Consiglio 2004/83/EC, *op. cit.*, nota 4, art. 24 (1): "Al più presto possibile dopo che il loro status sia stato riconosciuto, gli Stati membri dovranno fornire ai beneficiari dello status di rifugiato un permesso di residenza che deve essere valido per almeno tre anni e rinnovabile, a meno che urgenti ragioni di sicurezza nazionale od ordine pubblico richiedano altrimenti, e senza pregiudizio dell'art. 21(3)".

21. In linea di principio, lo status di rifugiato non dovrebbe essere soggetto a frequente revisione, che andrebbe a discapito della sicurezza che esso intende fornire²⁰. Regolari revisioni con lo scopo di porre fine al godimento dello status possono creare notevole incertezza, rendendo difficile per un rifugiato fare programmi di lungo periodo e sono pertanto fuorvianti rispetto all'integrazione. L'UNHCR esorta gli Stati membri ad amministrare le politiche di cessazione in maniera limitata in modo da minimizzare gli effetti destabilizzanti sulla vita dei rifugiati.

22. Un'importante differenza tra rifugiati e altri migranti riguarda l'applicazione delle sanzioni per non aver assolto gli obblighi di integrazione, come il ritiro dei permessi di residenza per non aver superato i test sulla lingua. Tali sanzioni non dovrebbero essere applicate ai rifugiati, poiché hanno l'effetto di erodere il gruppo minimo di diritti che gli Stati devono accordare loro in base alle norme di diritto internazionale e/o regionale sui rifugiati e sui diritti umani.

▪ **Affrontare le conseguenze dei traumi**

23. È più probabile che le persone bisognose di protezione abbiano sperimentato eventi traumatici rispetto agli altri migranti. Persecuzione, esposizione a brutalità e violenza, migrazione forzata e separazione forzata da famiglia e amici sono tutti fattori che possono avere un grave impatto sulla salute mentale. Tali elementi possono avere conseguenze negative anche sulla capacità di apprendimento e possono alimentare sconforto o aggressività, anche all'interno della famiglia.

24. Questa realtà deve essere tenuta in considerazione al momento di elaborare e implementare le politiche d'integrazione. Se le conseguenze dei traumi non vengono affrontate, i rifugiati potrebbero non essere nella posizione di partecipare appieno ai programmi d'integrazione e la loro possibilità di diventare membri attivi della società potrebbe essere seriamente ostacolata. Per affrontare le necessità psicologiche dei rifugiati dovrebbero essere fornite cure specialistiche, terapie e altri servizi per la salute, possibilmente nell'ambito di servizi regolari. Perché i rifugiati siano in grado di beneficiare di tali servizi potrebbe essere necessario ricorrere a mediatori culturali e interpreti.

25. Politiche d'accoglienza, così come d'integrazione, inadeguate possono acuire o perpetuare gli effetti del trauma. La protratta separazione dalla famiglia, la mancanza di un lavoro, esclusione e marginalizzazione sociale, l'ansia per il futuro, l'esposizione all'ignoranza, ostilità e umiliazione sono tutti fattori che possono aggravare le condizioni psicologiche della persona interessata. È importante rimuovere gli ostacoli che perpetuano gli effetti del trauma. Poiché azioni non corrette possono causare notevoli danni e lunghe sofferenze, dovrebbe essere organizzata una formazione

²⁰ UNHCR, Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato, riedito gennaio 1992, par. 135. Si veda inoltre "Sommaro delle conclusioni sulla cessazione dello status di rifugiato, Consultazioni globali sulla protezione internazionale, Tavola rotonda di esperti di Lisbona", maggio 2001, no. B (17): "La pratica attuata in base all'art. 1C(5)-(6) è stata finora utilizzata per dichiarare una cessazione su base di gruppo e non applicata a casi individuali selezionati da un più ampio gruppo della stessa nazionalità. Se è vero che nulla nella Convenzione preclude il suo uso nei confronti di un singolo rifugiato, tale approccio richiederebbe ulteriore analisi se esso fosse utilizzato, non ultimo a causa della necessità di rispettare un grado di stabilità di base per gli individui rifugiati".

specifica per i professionisti che operano nei settori legati all'immigrazione, in particolare nelle aree della salute, dell'istruzione e del lavoro, per assisterli nel lavoro con le necessità psico-sociali dei rifugiati, le reazioni alle esperienze traumatiche e le condizioni patologiche.

▪ **Assistenza amministrativa e riconoscimento delle qualifiche**

26. In base all'articolo 25 della Convenzione del 1951, nell'assistenza amministrativa le autorità del paese d'accoglienza "concederanno o faranno concedere - sotto il loro controllo - ai rifugiati quei documenti o certificati che normalmente sarebbero concessi agli stranieri dalle autorità nazionali o a mezzo di queste". I rifugiati hanno evidenziato problemi nell'ottenimento della documentazione necessaria per il matrimonio, per certificati di buona condotta e altri documenti simili. L'UNHCR incoraggia vivamente gli Stati membri dell'UE a porre in atto meccanismi efficaci che assicurino l'accesso dei rifugiati ai documenti di cui hanno bisogno per esercitare i loro diritti.

27. In molti casi i rifugiati non sono in grado di fornire prove documentarie degli studi svolti. Potrebbero aver dovuto lasciare a casa i loro beni e documenti. Potrebbe non esservi modo di comunicare in maniera sicura con le istituzioni in cui i loro titoli di studio sono stati ottenuti oppure documenti e archivi rilevanti potrebbero essere stati distrutti in azioni di guerra o di violenza. Le informazioni potrebbero anche essere trattenute per ragioni politiche o per altre ragioni²¹. Le istituzioni europee responsabili per il riconoscimento dei titoli di studio hanno riconosciuto il problema specifico di certificare gli studi precedenti compiuti dai rifugiati e hanno citato l'assenza di prove documentarie come il problema principale²².

28. In assenza di prove documentarie sugli studi compiuti in precedenza, le decisioni relative al livello di iscrizione alla scuola primaria o secondaria possono rivelarsi difficili. Limitate risorse e competenze all'interno delle scuole o delle autorità locali possono talvolta tradursi nell'utilizzo di criteri inappropriati per determinare il livello al quale iscrivere un bambino, come la conoscenza della lingua del paese d'accoglienza, l'età del bambino o altre prove inadeguate. L'UNHCR incoraggia vivamente l'uso di criteri flessibili, basati sul livello e sulle necessità educative del bambino²³.

29. L'accesso al mercato del lavoro può spesso essere facilitato se le qualifiche professionali e l'esperienza di lavoro nel settore possono essere valutate rispetto agli standard nazionali da un organo nazionale competente. L'UNHCR accoglie favorevolmente le iniziative che facilitano tale valutazione o certificazione, attraverso test di competenza o altri metodi appropriati.

²¹ Si veda il Rapporto esplicativo al Consiglio d'Europa / UNESCO Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all'istruzione superiore nella Regione Europa, adottata a Lisbona l'11 aprile 1997 (ETS N. 165), Art. VII.

²² Si veda, ad esempio, l'introduzione al Gruppo di lavoro del Consiglio d'Europa sulle qualifiche dei rifugiati, *Linee guida per il riconoscimento delle qualifiche dei rifugiati* (1999) alla pagina web: http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Recognition/leg_aca/ref_guid.pdf.

²³ Ad esempio la città di Vantaa, in Finlandia, stila un piano d'integrazione individuale per ogni bambino rifugiato, basandosi su una specifica valutazione delle sue necessità di apprendimento.

30. Con riferimento all'istruzione superiore, l'articolo VII della Convenzione di Lisbona²⁴ obbliga gli Stati parte "a intraprendere tutti i passi fattibili e ragionevoli [...] al fine di sviluppare procedure mirate a valutare in modo equo e rapido se rifugiati, sfollati e persone che si trovano in una situazione simile a quella dei rifugiati soddisfino i requisiti necessari per accedere a programmi di istruzione superiore, universitaria o ad attività lavorative, anche in casi nei quali le qualifiche ottenute in uno degli Stati parte non possono essere dimostrate attraverso prove documentarie". L'UNHCR esorta gli Stati parte della Convenzione di Lisbona²⁵ a mettere in pratica questa disposizione attraverso l'adozione di misure di valutazione flessibili, come quelle suggerite nel Rapporto esplicativo della Convenzione di Lisbona²⁶ e dal Comitato per la Convenzione di Lisbona sul riconoscimento²⁷. In conformità con l'articolo 22 (2) della Convenzione del 1951 e alla luce della raccomandazione del Comitato Esecutivo²⁸, l'UNHCR incoraggia anche gli Stati membri dell'UE ad estendere l'uso di tali misure di valutazione flessibili ai titoli ottenuti dai rifugiati in paesi diversi da quelli considerati dalla Convenzione di Lisbona²⁹.

31. Un'ulteriore sfida relativa al riconoscimento delle qualifiche di un rifugiato è costituita dalla mancanza di informazioni che mettano le autorità d'istruzione competenti in condizione di svolgere valutazioni appropriate. Tali informazioni possono comprendere dettagli sui programmi di studio seguiti dagli studenti rifugiati, i libri di testo utilizzati, le qualifiche dei loro insegnanti, standard e accordi di supervisione per gli esami svolti. La questione ha carattere generale ma è certamente più evidente nei paesi colpiti da conflitti armati. L'UNHCR accoglie favorevolmente le iniziative che possano rendere le informazioni sulle qualifiche facilmente disponibili³⁰ e incoraggia lo sviluppo di strumenti quali guide, manuali o banche dati mirati ad assistere le istituzioni

²⁴ *Op. cit.*, nota 21.

²⁵ Fino all'aprile 2007, la Convenzione era stata ratificata da 22 Stati membri dell'UE.

²⁶ *Op. cit.*, nota 21. L'articolo VII suggerisce le due seguenti misure: "riconoscimento provvisorio delle qualifiche dichiarate sulla base di una dichiarazione effettuata sotto giuramento [...] o la possibilità di sostenere particolari esami che consentano a rifugiati, sfollati e persone che si trovano in una situazione simile a quella dei rifugiati di dimostrare le qualifiche che essi dichiarano di aver conseguito.

²⁷ Si vedano le Raccomandazioni sui criteri e le procedure per la valutazione delle qualifiche straniere adottate dal Comitato per il riconoscimento della Convenzione di Lisbona nel suo secondo incontro, Riga, 6 giugno 2001, par. 19: "Nei casi in cui i rifugiati, le persone che si trovano in una situazione simile a quella dei rifugiati o altre categorie di persone, per buoni motivi, non sono in grado di documentare le qualifiche che dichiarano di possedere, coloro che sono preposti alla valutazione delle credenziali sono incoraggiati a creare e utilizzare un documento di background che fornisca una panoramica sulle qualifiche o sul periodo di studi dichiarato con tutti i documenti disponibili e le prove a sostegno". Si veda inoltre par. 28: "Tali misure [...] possono comprendere esami organizzati secondo le procedure ordinarie o in maniera specifica, interviste con il personale di istituzioni di istruzione superiore e/o con l'autorità competente per il riconoscimento e dichiarazioni giurate davanti a un'autorità legalmente competente". Si vedano inoltre le Linee Guida citate nella nota 22.

²⁸ Il Comitato Esecutivo dell'UNHCR, nella Conclusione N. 104, par. (m) (iii), incoraggia gli Stati, ove possibile, a riconoscere l'equivalenza di diplomi, certificati e titoli accademici, specialistici e professionali acquisiti dai rifugiati prima di entrare nel paese d'accoglienza.

²⁹ La Raccomandazione adottata dal Comitato per la Convenzione di Lisbona sul riconoscimento (*op. cit.*, nota 27) al par. 21 raccomanda inoltre che "misure speciali destinate a gruppi a basso reddito, rifugiati e sfollati e ad altri gruppi svantaggiati dovrebbero essere considerate al fine di assicurare che a nessun richiedente sia impedito di chiedere il riconoscimento delle sue qualifiche straniere a causa dei costi che tale domanda comporta".

³⁰ Si veda ad esempio la banca dati istituita dall'Agenzia nazionale svedese per l'istruzione superiore, che contiene i risultati delle valutazioni svolte negli ultimi anni: <http://www.hsv.se>.

in materia d'istruzione e altri organi responsabili della ricertificazione. Gli Stati membri potrebbero considerare la possibilità di condividere le informazioni ottenute o gli strumenti sviluppati in quel settore.

▪ **Diritto al lavoro**

32. Come affermato in precedenza, il lavoro è un elemento chiave ai fini dell'integrazione. L'UNHCR pertanto accoglie positivamente la disposizione della Direttiva sulle qualifiche in base alla quale i rifugiati riconosciuti ai sensi della Convenzione del 1951 che si trovano nell'Unione Europea devono avere generalmente lo stesso livello di accesso al diritto di lavorare rispetto ai cittadini del paese d'accoglienza³¹. Quando ciò non si verifica, l'UNHCR incoraggia gli Stati a considerare la possibilità di rimuovere le restrizioni all'impiego attraverso la concessione al più presto della residenza ai rifugiati riconosciuti e a estendere le opportunità di lavoro nel settore pubblico.

33. L'UNHCR tiene inoltre a sottolineare l'importanza della rimozione, da effettuarsi il prima possibile, delle barriere pratiche che possono rendere difficoltoso per i rifugiati il pieno godimento del diritto al lavoro. Il Comitato Esecutivo³² ha incoraggiato le politiche anti-discriminazione e le attività di sensibilizzazione mirate a contrastare la discriminazione istituzionalizzata. Nel settore del lavoro salariato, oltre ai problemi sulle qualifiche individuati in precedenza, potrebbe essere necessario assicurare che i datori di lavoro siano consapevoli del fatto che ai rifugiati è consentito lavorare. Per ciò che riguarda il lavoro in proprio, i rifugiati che intendessero avviare un'attività potrebbero trovare difficoltà a ottenere prestiti poiché potrebbero non essere in grado di fornire le garanzie necessarie richieste dalle istituzioni bancarie. Programmi di consulenza stabiliti in diversi paesi³³ si sono dimostrati un valore aggiunto e l'UNHCR incoraggia gli Stati a sostenere tali programmi e a promuovere in particolare quelli che si rivolgono alle problematiche specifiche affrontate dalle donne che cercano di entrare nel mercato del lavoro.

34. La Direttiva sulle qualifiche³⁴ consente agli Stati membri dell'UE di mantenere restrizioni sostanziali al godimento dei diritti per le persone alle quali è stata riconosciuta una forma sussidiaria di protezione. Se da un lato è riconosciuto che i paesi possono introdurre permessi di lavoro o altri meccanismi che regolino l'accesso al lavoro che possono essere legati alla cittadinanza e/o allo status di residenza, l'UNHCR ritiene che ogni norma simile debba tenere in considerazione le necessità della persona interessata di poter accedere a mezzi alternativi di sopravvivenza³⁵. Le necessità di

³¹ Direttiva del Consiglio 2004/83/EC (*op. cit.*, nota 4), Art. 26. Si vedano anche i commenti a margine dell'UNHCR su questa direttiva.

³² Comitato Esecutivo dell'UNHCR, Conclusione sull'integrazione locale, N. 104 (LVI) - 2005, par. n (i).

³³ In Danimarca, ad esempio, Junior Chamber International (JCI) ha lanciato nel 2005 un progetto sostenuto finanziariamente dal Ministero per l'integrazione, in base al quale le persone appartenenti al mondo degli affari danese utilizzano le loro reti per aiutare i rifugiati e altri immigrati a trovare un lavoro e insegnano loro come lavora la comunità imprenditoriale danese.

³⁴ Direttiva sulle qualifiche, *op. cit.*, nota 4, Capitolo VII, Artt. 20-34.

³⁵ Si veda Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Commento generale N. 12: Il diritto a cibo adeguato al par. 15: "L'obbligo a *soddisfare (facilitare)* significa che gli Stati devono impegnarsi in

protezione dei beneficiari di protezione sussidiaria sono spesso della stessa durata di quelli dei rifugiati e per la maggior parte di loro il ritorno a casa non costituisce un'opzione verosimile. Pertanto adeguati mezzi di sopravvivenza possono essere raggiunti soltanto attraverso l'accesso al mercato del lavoro o tramite progetti di assistenza. Dati i costi e le conseguenze sociali negative della dipendenza dall'assistenza, l'UNHCR favorisce vivamente l'accesso al mercato del lavoro, al più tardi dal momento in cui una persona viene riconosciuta come bisognosa di protezione sussidiaria.

▪ **Unità familiare**

35. In base all'esperienza dell'UNHCR, la possibilità di essere riunito con la propria famiglia è di vitale importanza ai fini del processo di integrazione. I membri della famiglia possono rafforzare il sistema di sostegno sociale e, in tal modo, favorire l'integrazione³⁶. In base a tale relazione il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha invitato i paesi d'asilo e i paesi d'origine a "sostenere l'impegno dell'Alto Commissariato mirato ad assicurare che la riunificazione delle famiglie di rifugiati separate abbia luogo con il minor ritardo possibile"³⁷.

36. I rifugiati non hanno la possibilità di scegliere se ritornare a casa per godere del diritto alla vita familiare. L'UNHCR valuta favorevolmente il fatto che ai rifugiati riconosciuti ai sensi della Convenzione del 1951 sia consentito portare membri della famiglia nel paese d'asilo per unirsi a loro e incoraggia gli Stati membri a garantire ai componenti della famiglia che arrivano lo stesso livello di diritti dei rifugiati. I diritti alla riunificazione familiare tuttavia sono generalmente limitati ai membri più stretti della famiglia, mentre in altre culture i legami della famiglia allargata possono essere molto forti. L'UNHCR pertanto incoraggia gli Stati membri ad adottare un approccio pragmatico e flessibile alle richieste di riunificazione familiare con altri membri della famiglia che vivevano insieme al rifugiato prima che questi fosse costretto a fuggire³⁸.

37. La Direttiva sulla riunificazione familiare³⁹ comprende alcune disposizioni restrittive, quali la possibilità che la riunificazione familiare possa essere rifiutata sulla

maniera proattiva in attività intese a rafforzare l'accesso delle persone alle risorse e il loro utilizzo, nonché ai mezzi per assicurare il loro sostentamento, compresa la sicurezza alimentare".

³⁶ Comitato Esecutivo dell'UNHCR, Conclusione N. 104 (LVI), 2005, par. (n)(iv).

³⁷ Comitato Esecutivo dell'UNHCR, Conclusione N. 24 (XXXII), 1981, par. 2.

³⁸ Il Comitato Esecutivo dell'UNHCR ha raccomandato che gli Stati applichino criteri liberali nell'identificazione di quei componenti della famiglia che possono essere ammessi al ricongiungimento, al fine di promuovere una completa riunificazione della famiglia. Di conseguenza la nozione di "famiglia" non dovrebbe essere limitata alla cosiddetta "famiglia nucleare", ma dovrebbe comprendere anche quei familiari a carico che vivono nello stesso nucleo e dovrebbe comprendere non solo le coppie sposate legalmente ma anche le coppie che formano un'autentica e stabile unità (incluse coppie composte da persone dello stesso sesso). Questo approccio seguirebbe anche la logica adottata per familiari a carico che accompagnano dalla Direttiva sulle qualifiche nell'articolo 23(5). Pur non escludendo tale possibilità, la Direttiva sulla riunificazione familiare (v. nota 39) lascia tale decisione alla discrezione degli Stati Membri dell'UE (articolo 10(2)).

³⁹ Direttiva del Consiglio 2003/86/EC del 22 settembre 2003 sul Diritto alla riunificazione familiare, OJ L 251/12, 3.10.2003 ('Direttiva sulla riunificazione familiare'). Si vedano inoltre i Commenti dell'UNHCR sulla proposta modificata della Commissione Europea per una Direttiva del Consiglio sul diritto alla riunificazione familiare (COM (2002) 225 final, 2 maggio 2002), UNHCR Ginevra, 10 settembre 2002.

base di ragioni di salute pubblica⁴⁰ e la necessità di avere “ragionevoli prospettive di ottenere il diritto alla residenza permanente”⁴¹. Tali requisiti non dovrebbero essere considerati come un impedimento automatico alla riunificazione familiare e nel valutare gli interessi di salute pubblica, dovrebbe essere considerata anche la possibilità di cura nel paese d’origine, se possibile, o nel paese d’accoglienza. L’UNHCR incoraggia gli Stati membri a limitare le fattispecie che prevedono il rifiuto della riunificazione familiare nel caso di rifugiati, alla luce della loro particolare condizione.

38. Il test del DNA viene sempre più spesso utilizzato come mezzo per stabilire le relazioni familiari ai fini della riunificazione. Nell’opinione dell’UNHCR, il test del DNA dovrebbe essere effettuato con il consenso del rifugiato e di chi chiede la riunificazione, con la piena spiegazione delle ragioni per cui esso viene eseguito. I risultati del test dovrebbero essere impiegati solo per l’esplicito scopo di verificare la relazione e dovrebbero essere rispettate le necessità di riservatezza. Bisognerebbe ricorrere al test del DNA solo quando altri mezzi di verifica si siano dimostrati inadeguati. Dovrebbero inoltre essere tenute in considerazione le differenze culturali nella definizione di “famiglia”, che in alcuni casi può includere membri di un gruppo familiare che vanno oltre i legami biologici. Gli alti costi del test del DNA dovrebbero inoltre essere considerati come un’ulteriore ragione per limitarne l’uso.

39. Secondo l’UNHCR la principale lacuna relativa all’unità familiare ha a che fare con la situazione delle persone cui è stata riconosciuta una forma sussidiaria di protezione, poiché la Direttiva sulla riunificazione familiare esclude i beneficiari di protezione sussidiaria dal suo ambito di applicazione⁴². L’UNHCR non vede alcuna giustificazione per un diverso trattamento tra rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria, poiché nessuna delle due categorie può tornare a casa per godere del diritto all’unità familiare. Ci si chiede se le regole che proibiscono o limitano severamente la riunificazione familiare nel paese d’accoglienza dei beneficiari di protezione sussidiaria siano contrarie al diritto alla vita familiare così come enunciato nell’articolo 8 della Convenzione europea sui diritti umani e nell’articolo 23 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, in particolare in quei casi in cui i membri della famiglia sono rimasti nel paese d’origine e la riunificazione può avvenire solo nel paese d’accoglienza.

▪ **Naturalizzazione**

40. La naturalizzazione conclude la dimensione giuridica del processo d’integrazione, poiché, in conformità con l’articolo 1C (3) della Convenzione del 1951, essa conduce alla cessazione dello status di rifugiato. L’articolo 34 della Convenzione del 1951 dispone che gli Stati dovranno compiere ogni sforzo al fine di rendere più spedite le procedure di naturalizzazione per i rifugiati e di ridurre i costi. Una disposizione simile è contenuta anche nell’articolo 6(4)(g) della Convenzione europea

⁴⁰ *Ibid.*, Art. 6, par. 1.

⁴¹ *Ibid.*, Art. 3 par. 1. Questa disposizione potrebbe condurre a un’erosione del diritto alla riunificazione familiare, se letta in combinazione con l’articolo 24 della Direttiva sulle qualifiche (Direttiva del Consiglio 2004/83/EC) che non dà diritto ai rifugiati a un permesso di ‘residenza permanente’, ma solo a un permesso di residenza di tre anni rinnovabile.

⁴² *Ibid.*, Art. 3, par. 2(c).

sulla nazionalità, in base alla quale ogni Stato parte “dovrà facilitare nella sua legislazione interna l’acquisizione della sua nazionalità per [...] le persone apolidi e per i rifugiati riconosciuti legalmente e abitualmente residenti sul suo territorio”. Il Rapporto esplicativo del Consiglio d’Europa alla Convenzione contiene alcuni esempi delle condizioni favorevoli, che includono una riduzione della durata del periodo di residenza richiesto, requisiti meno severi relativamente alla lingua, una procedura più semplice e costi procedurali inferiori⁴³.

41. Diversi Stati membri dell’UE hanno trasposto lo spirito di tali disposizioni nelle proprie legislazioni nazionali riducendo i tempi d’attesa e i costi per la naturalizzazione e/o rimuovendo i requisiti relativi alla rinuncia della cittadinanza del paese d’origine. L’UNHCR incoraggia gli altri Stati membri a seguire l’esempio e a considerare, al momento di rivedere la propria legislazione nazionale, la possibilità di facilitare l’acquisizione della cittadinanza da parte dei rifugiati. Poiché i rifugiati probabilmente resteranno fuori del proprio paese d’origine per un lungo periodo di tempo, l’UNHCR accoglie favorevolmente il fatto che la Convenzione europea sulla nazionalità introduca una disposizione in base alla quale il periodo richiesto di residenza legale e abituale prima di poter inoltrare una domanda di naturalizzazione non dovrebbe superare i 10 anni⁴⁴. L’UNHCR vorrebbe inoltre evidenziare la buona pratica attuata in alcuni paesi dell’UE che, nel calcolare il periodo richiesto ai rifugiati per presentare una domanda di cittadinanza, vi includono il tempo trascorso dalla persona come richiedente asilo⁴⁵.

42. L’articolo 34 della Convenzione del 1951 implica che gli Stati parte dovrebbero impegnarsi in buona fede per assistere i rifugiati nel soddisfare i requisiti necessari per la naturalizzazione. In combinazione con l’articolo 25 della Convenzione del 1951, ciò comporta che gli Stati dovranno rinunciare a richiedere la documentazione che il rifugiato dovrebbe ottenere dal proprio paese d’origine o sostituire i documenti richiesti. Ciò è di particolare importanza con riferimento alla certificazione della rinuncia alla nazionalità del paese d’origine, poiché ragioni di protezione richiedono che il rifugiato sia esentato da tale richiesta.

43. Pur se non riferita specificamente ai rifugiati, l’introduzione di selettivi test di lingua ed esami sulla storia e la cultura del paese d’accoglienza può penalizzare alcune categorie di rifugiati, in particolare quella dei più anziani o degli analfabeti. Analogamente, anche soddisfare la richiesta di dimostrare l’autosufficienza prima di inoltrare una domanda di naturalizzazione potrebbe rivelarsi difficoltosa per determinate categorie di rifugiati. L’UNHCR pertanto esorta gli Stati membri dell’UE ad applicare flessibilità a tali richieste al fine di rendere la naturalizzazione ragionevolmente conseguibile da parte di rifugiati con necessità specifiche.

⁴³ Si veda il Rapporto esplicativo alla Convenzione europea sulla nazionalità, adottata a Strasburgo il 6 novembre 1997 (ETS No. 166), par. 52.

⁴⁴ *Ibid.*, Art. 6 (3). In questo contesto l’UNHCR valuta positivamente anche la disposizione contenuta nell’articolo 6 (4) (e) della Convenzione sulla nazionalità, in base al quale ogni Stato parte dovrà facilitare nella sua legislazione interna l’acquisizione della sua nazionalità da parte di “persone che sono nate sul suo territorio e vi risiedono legalmente e abitualmente”, poiché tale disposizione faciliterà l’acquisizione della nazionalità del paese d’accoglienza per le seconde generazioni di rifugiati, nei casi in cui i loro genitori non abbiano acquisito tale nazionalità.

⁴⁵ Questo è ad esempio il caso di Austria e Irlanda e, in alcune circostanze, del Belgio.

Conclusione

L'integrazione dei rifugiati come soluzione durevole costituisce una parte importante dell'impegno che gli Stati hanno assunto aderendo alla Convenzione del 1951. L'UNHCR incoraggia gli Stati membri dell'Unione Europea ad includere le istanze proprie dei rifugiati nei piani e nelle politiche generali sull'integrazione, nonché a porre in essere azioni mirate che abbiano per obiettivo le necessità specifiche dei rifugiati. L'integrazione può essere promossa anche attraverso politiche d'accoglienza per i richiedenti asilo che favoriscano l'inclusione sociale, piuttosto che l'isolamento e la separazione dalle comunità che li accolgono. Vi sono inoltre ragioni che non possono essere trascurate affinché i diritti delle persone cui è stata riconosciuta una forma sussidiaria di protezione siano allineati a quelli dei rifugiati in diversi settori, compresi l'accesso al mercato del lavoro, il sostegno all'integrazione e la riunificazione familiare. Muovendo da queste considerazioni, l'UNHCR incoraggia l'UE a sviluppare ulteriormente le sue politiche e pratiche in materia d'integrazione, a beneficio delle persone bisognose di protezione internazionale e allo stesso tempo delle comunità degli Stati membri che le accolgono.

UNHCR, Maggio 2007