

ECRE

EUROPEAN COUNCIL
ON REFUGEES AND EXILES

CONSIGLIO EUROPEO
PER I RIFUGIATI
E GLI ESULI

**POSIZIONE SULL'INTEGRAZIONE
DEI RIFUGIATI IN EUROPA**

Settembre 1999

INDICE

Conclusioni chiave

Punti 1-31

Sommario direttivo

Introduzione

Par. 1-3

Osservazioni generali

Definizione e finalità del documento

Par. 4-9

Le basi giuridiche dell'integrazione

Strumenti internazionali

Par. 10-14

Nazionalità e cittadinanza

Par. 15-19

Libertà di movimento e documenti di viaggio

Par. 20-22

Diritto di voto

Par. 23-26

Antidiscriminazione e uguaglianza

Par. 27-35

Le basi socio-culturali dell'integrazione

Il ruolo della società civile

Par. 36-45

I rifugiati come attori sociali

Par. 46-50

Le basi strutturali dell'integrazione

Accordi istituzionali

Par. 51-59

Accesso al mercato del lavoro

Par. 60-68

Discriminazione nel mondo del lavoro

Par. 69-71

Riconoscimento dei titoli stranieri

Par. 72-74

Formazione professionale

Par. 75-81

Istruzione

Par. 82-87

L'istruzione dei bambini rifugiati

Par. 88-92

Alloggio

Par. 93-104

Salute

Par. 105-118

Ricongiungimento familiare

Par. 119-124

Dati relativi ai rifugiati

Par. 125-128

Finanziamenti dell'integrazione

Par. 129-132

Allegati: strumenti internazionali pertinenti

CONCLUSIONI CHIAVE DELL'ECRE SULL'INTEGRAZIONE DEI RIFUGIATI IN EUROPA

Definizione di integrazione

1. Secondo l'ECRE, l'integrazione è un processo di cambiamento:
 - a) *dinamico e reciproco*: richiede sforzi sia da parte delle società di accoglienza che degli individui e/o delle comunità coinvolte. Prendendo in considerazione il punto di vista di un rifugiato, l'integrazione richiede una capacità di adattamento allo stile di vita del paese di accoglienza senza, per questo, perdere la propria identità culturale. Considerando, invece, il punto di vista della società di accoglienza, l'integrazione richiede una disponibilità ad adattare le istituzioni pubbliche ai cambiamenti che si profilano tra la popolazione, ad accettare i rifugiati come parte della comunità nazionale e ad adottare quelle misure in grado di facilitare l'accesso a determinate risorse e processi decisionali.
 - b) *a lungo termine*: da un punto di vista psicologico, l'integrazione ha spesso inizio nel momento in cui si arriva nel paese di destinazione finale e si conclude quando un rifugiato diventa *parte attiva* della società da un punto di vista legale, sociale, economico, educativo e culturale.
 - c) *multidimensionale*: si riferisce sia alle condizioni per un'effettiva partecipazione a tutti quegli aspetti della vita economica, sociale, culturale, civile e politica del paese di asilo e sia alla percezione che i rifugiati hanno dell'accoglienza ricevuta nel paese d'asilo e del senso di appartenenza allo stesso.

1. L'ECRE auspica che l'obiettivo dei programmi e delle politiche d'integrazione possa essere l'instaurarsi di una relazione reciproca e responsabile tra i rifugiati, le loro comunità e la società civile, i paesi d'asilo. Questo dovrebbe incoraggiare l'autodeterminazione ed un'autonomia sostenibile per i rifugiati, promuovendo, allo stesso tempo, un'azione positiva in ambito pubblico e governativo.
2. L'ECRE riconosce che l'integrazione dei rifugiati è strettamente collegata con l'accoglienza nonché con la qualità e la durata della procedura di asilo. Raccomanda che la fase di accoglienza venga riconosciuta come parte integrante del processo di integrazione dei rifugiati, considerando il potenziale impatto che questa ha sul processo di integrazione di coloro ai quali viene consentito di stabilirsi in un paese europeo.

Il contesto legale

3. L'ECRE propone che gli stati europei adottino un'interpretazione *corretta* della definizione di rifugiato come prevista nella Convenzione di Ginevra del 1951 e nel suo Protocollo, astenendosi dal concedere uno status meno favorevole a quei soggetti che rientrano nei criteri della Convenzione.
4. L'ECRE raccomanda che a coloro ai quali è stata concessa una protezione complementare, vengano garantiti tutti quei diritti socio-economici legati al riconoscimento dello status di rifugiato. Nell'ambito del Trattato di Amsterdam, l'ECRE propone che l'Unione Europea raggiunga un accordo sulle misure relative ai

diritti delle persone con forme di protezione complementare, sulla base degli strumenti giuridici internazionali e del Consiglio d'Europa, degli leggi relative ai diritti umani e delle prassi consolidate.

Cittadinanza e libertà di movimento

5. L'ECRE ritiene che la cittadinanza sia uno strumento politico chiave per facilitare l'integrazione e riconoscere al rifugiato piena appartenenza al paese che ha concesso l'asilo. Propone altresì che i governi europei prendano in considerazione l'Art. 34 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati e la Raccomandazione 564 (1969) del Consiglio d'Europa sull'acquisizione, da parte dei rifugiati, della cittadinanza del loro paese di residenza e facilitino la naturalizzazione dei rifugiati.
6. L'ECRE raccomanda che l'Unione Europea si impegni affinché possa garantire libertà di movimento e parità di trattamento con i cittadini dei paesi dell'UE a quelle persone cui è stato riconosciuto lo status secondo Convenzione o protezione complementare da parte di uno stato membro dell'UE. Ogni stato europeo dovrebbe fare in modo di adottare misure per facilitare gli spostamenti di quei rifugiati che risiedono nel loro territorio.

Principi chiave dell'integrazione dei rifugiati

7. Lo sviluppo di una società tollerante e inclusiva è un requisito chiave per una integrazione riuscita dei rifugiati. E' necessario che i governi e gli attori politici svolgano una leadership politica e sottolineino, nei dibattiti pubblici, l'importanza della tolleranza e della non discriminazione.
8. L'ECRE sottolinea l'importanza di stretti legami e di alleanze fra gli attori sociali, pur operanti in settori diversi ma comunque relativi ai rifugiati. Tali alleanze dovrebbero coinvolgere rappresentanti dei mass-media, esponenti di partiti politici, di municipalità locali e uomini d'affari, rappresentanti della polizia, di organizzazioni non governative locali/nazionali e di altre associazioni.
9. Una priorità fondamentale del settore non governativo in Europa dovrebbe essere la partecipazione dei rifugiati, sia come utenti che come "fornitori" di un servizio, nell'elaborazione, sviluppo, organizzazione e valutazione dei servizi e delle politiche di integrazione. L'ECRE propone che coloro i quali offrono dei servizi di integrazione, in stretta collaborazione con i rifugiati e/o le comunità che li rappresentano, sviluppino criteri comuni di valutazione della qualità e dell'efficacia di interventi di integrazione a livello nazionale ed europeo.
10. Per promuovere l'attiva partecipazione dei rifugiati nelle società di accoglienza europee, l'ECRE sottolinea l'importanza di far sì che questi possano usare le loro risorse e potenzialità per aiutarsi reciprocamente, e soprattutto per aiutare i nuovi arrivati, e che possano rappresentare i loro interessi e quelli delle loro famiglie e comunità presso gli attori politici ed erogatori di servizi. Dovrebbe essere possibile attingere a dei finanziamenti nazionali, in modo da facilitare lo sviluppo di organizzazioni di rifugiati e di gruppi di auto sostegno nonché il coordinamento di attività realizzate da organizzazioni di rifugiati a livello regionale e nazionale.

11. L'ECRE propone che, in conformità con lo spirito della Convenzione del 1951, i governi europei riconoscano i rifugiati come "individui con bisogni speciali" e, pertanto, la necessità di offrire servizi specifici durante la prima fase della loro integrazione nel paese di accoglienza. Alla base degli interventi dovrebbe esserci la considerazione dei bisogni dei rifugiati e il riconoscimento della diversità delle popolazioni rifugiate. In alcuni casi bisognerebbe riconoscere la necessità di interventi anche in una fase più avanzata del processo di integrazione.
12. E' necessario che gli attori politici e gli erogatori di servizi siano formati soprattutto in ambito sanitario, educativo e dell'orientamento al lavoro, tenuto conto anche delle difficoltà linguistiche, dei traumi fisici e psicologici e delle differenze culturali/religiose nel processo di integrazione dei rifugiati.
13. Le politiche governative e le risorse destinate all'integrazione dei rifugiati devono essere compatibili con le misure di protezione sociale specifiche per ogni paese europeo. I paesi con un ampio sistema di protezione sociale nei confronti di diversi gruppi vulnerabili dovrebbero mettere a punto politiche/programmi temporanei e specifici per rifugiati. Tali iniziative possono essere mirate ai bisogni specifici dei rifugiati o possono "agire da ponte" con le strutture istituzionali/principali.
14. In paesi con una tradizione di politiche sociali meno regolamentate, non mirate a nessun gruppo specifico, la più importante politica sociale da attuare dovrebbe prevedere interventi speciali – piuttosto che un diverso tipo di trattamento – in modo da far fronte alle potenziali difficoltà che i rifugiati incontrano, provvedendo altresì ai bisogni specifici nell'ambito della salute mentale o del supporto legale.
15. Gli interventi dovrebbero tener conto dei problemi di genere, coinvolgendo donne rifugiate nella progettazione, realizzazione e valutazione dei programmi di integrazione.

Lavoro, istruzione, formazione professionale

16. Il lavoro è un fattore chiave del processo d'integrazione. L'ECRE sostiene che l'impossibilità di avere accesso al mercato del lavoro durante la richiesta d'asilo ostacola gravemente un'integrazione di più lunga durata e raccomanda, quindi, che venga abolita il più presto possibile ogni restrizione al lavoro e, comunque, entro sei mesi dal momento in cui viene presentata una richiesta d'asilo.
17. L'ECRE sollecita i governi nazionali affinché garantiscano ai rifugiati e alle persone con protezione complementare un diritto al lavoro senza riserve e un accesso automatico al permesso di lavoro. Raccomanda, inoltre, che la formazione professionale e gli altri programmi, che promuovono la partecipazione dei rifugiati al mondo del lavoro, siano definiti sulla base di ogni singolo rifugiato e che gli interventi partano da una visione completa della situazione del mondo del lavoro e siano collegati a strategie generali di sviluppo/ristrutturazione economica.
18. L'ECRE raccomanda che venga istituito, a livello dell'UE, un sistema di riconoscimento delle esperienze e delle qualifiche precedenti in modo da stabilire, a

livello europeo, criteri di verifica e di valutazione, nonché raccomandare una serie di pratiche che colmino il divario tra il livello dei titoli di studio dei rifugiati e gli standard, nei paesi d'asilo, relativi all'ambito lavorativo industriale o scolastico didattico.

19. L'ECRE raccomanda che durante la fase iniziale di integrazione dei rifugiati vengano previsti programmi speciali in ambito didattico o linguistico. Un sostegno finanziario dovrebbe essere altresì disponibile, conformemente a quanto è accordato ai cittadini, per scopi didattici e per colmare i divari tra le qualifiche acquisite dai rifugiati nel loro paese d'origine ed i requisiti necessari per avere accesso alle classi superiori del sistema scolastico nel paese d'accoglienza.
20. A tutti i rifugiati cui è concessa la possibilità di restare in un paese europeo dovrebbe essere garantito, gratuitamente, un numero minimo di ore di corso di lingua. Accordi speciali dovrebbero essere previsti per quegli operatori che si occupano di assistenza all'infanzia. Si dovrebbero altresì prevedere misure affinché i richiedenti asilo possano acquisire le competenze linguistiche di base del paese d'accoglienza.

Alloggio

21. L'ECRE raccomanda agli stati europei di garantire il diritto umano fondamentale all'alloggio a tutte quelle persone che necessitano di protezione internazionale e indipendentemente dal loro status.
22. L'ECRE raccomanda che ai rifugiati sotto Convenzione e alle persone con protezione complementare venga data la possibilità di scegliere il luogo dove stabilirsi e di usufruire pienamente dei diritti riguardanti l'alloggio. Una volta ricevuto il permesso di soggiorno, le persone che si trovano nei centri d'accoglienza dovrebbero ricevere tutte le informazioni necessarie in modo da poter prendere una "decisione informata" avendo considerato attentamente il tipo e l'ubicazione di un alloggio eventualmente disponibile per loro.

Salute

23. L'ECRE ritiene che un accesso limitato o inesistente ai servizi sanitari, associato, durante la fase iniziale di arrivo dei rifugiati, a delle condizioni di accoglienza inadeguate e non idonee da un punto di vista sanitario, potrebbero seriamente compromettere la salute dei rifugiati nonché una loro prospettiva di integrazione a lungo termine. Propone, quindi, che non appena i richiedenti asilo arrivano in Europa, nel paese d'asilo, dei servizi rivolti alla salute fisica e mentale possano essere messi a loro disposizione.
24. L'ECRE suggerisce che i servizi specifici per i rifugiati diventino parte integrante delle strutture sanitarie istituzionali, beneficiando così di un sostegno pubblico di lunga durata. Tali servizi specifici dovrebbero fungere da "ponte" con quelli principali, concentrandosi sulla necessità specifica di cura e trattamento dei rifugiati, che emerge in conseguenza delle loro esperienze vissute nel paese d'origine e durante la loro fuga verso condizioni di sicurezza e accoglienza in un altro paese.

25. Si dovrebbe dare priorità alla creazione di un servizio di interpretariato e di mediazione culturale in modo da poter superare gli ostacoli all'accesso sanitario, nonché alla promozione di programmi di prevenzione e di educazione sanitaria.

Ricongiungimento familiare

26. L'ECRE raccomanda che il ricongiungimento familiare non sia limitato ai soggetti che rispondono ai criteri della Convenzione del 1951, ma venga esteso a quelle persone cui è stato concesso uno status di protezione complementare.
27. I governi europei non dovrebbero prevedere restrizioni al diritto al ricongiungimento familiare dei rifugiati e delle persone con protezione complementare in relazione alla durata del soggiorno, alle condizioni lavorative, alle disponibilità alloggiative e alle capacità di reddito, o relativamente al possesso di documenti che comprovino la parentela. Si dovrebbe far sì che il ricongiungimento avvenga nel minor tempo possibile e almeno entro sei mesi dal riconoscimento dello status.

Investire nell'integrazione

28. L'ECRE ritiene che l'integrazione dei rifugiati sia innanzi tutto responsabilità dei governi nazionali. Quando i governi europei calcolano il costo dei programmi di integrazione dei rifugiati, dovrebbero tener conto dei costi economici e sociali, a lungo termine, che sono associati al rischio di marginalizzazione dei rifugiati per un mancato intervento pubblico tempestivo. Considerando la dimensione europea del fenomeno dell'integrazione dei rifugiati e, sulla base della solidarietà europea, fondi speciali e fondi strutturali dovrebbero continuare ad essere disponibili in modo da poter realizzare, su scala europea, obiettivi relativi all'integrazione dei rifugiati.
29. E' necessario investire considerevolmente in servizi da offrire durante la fase di accoglienza così che i soggetti possano sviluppare le competenze e le conoscenze necessarie a facilitare la loro integrazione nel paese d'asilo in caso di riconoscimento dello status di rifugiato.
30. Si dovrebbero effettuare investimenti, in ambito scolastico, che diano alle persone la possibilità di ottenere titoli utili alla ricostruzione del loro paese in caso di rientro.

settembre 1999

SOMMARIO DIRETTIVO

In questo documento sono state raccolte le prese di posizioni delle agenzie che fanno parte del Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli (ECRE). Si tratta di oltre sessantacinque agenzie non governative di tutta Europa, impegnate nell'assistenza ai rifugiati e che hanno espresso le loro posizioni sulle modalità di integrazione dei rifugiati nelle società europee. Tali posizioni sono il risultato di discussioni intavolate durante incontri tra "esperti" e di una conferenza sull'integrazione dei rifugiati in Europa organizzata nel 1998 dalla *Task Force* dell'ECRE per l'integrazione. Il documento racchiude anche le proposte avanzate dai rifugiati durante un incontro organizzato nel luglio 1999 a Dalhsen in Olanda.

Innanzitutto l'ECRE nota che l'integrazione dei rifugiati nelle società europee muta considerevolmente a seconda delle pratiche nazionali che riflettono i diversi approcci alla protezione sociale e al *welfare*, nonché le differenze, nella visione dei vari paesi, di cosa è o dovrebbe essere, un ordine sociale auspicabile.

L'ECRE riconosce che la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 con l'annesso Protocollo del 1967 e gli altri strumenti giuridici nazionali ed internazionali costituiscono un quadro legale internazionale adeguato all'integrazione, in Europa, dei rifugiati sotto Convenzione. Comunque l'ECRE solleva dei dubbi circa l'efficacia degli strumenti giuridici nazionali ed internazionali volti all'integrazione dei rifugiati, vista la bassa proporzione di richiedenti asilo cui viene riconosciuto lo status di rifugiato secondo Convenzione e di coloro ai quali attualmente viene riconosciuto il diritto di asilo.

L'ECRE nota le notevoli differenze presenti nei criteri di cittadinanza e di naturalizzazione degli stati europei e riafferma il ruolo dell'acquisizione della cittadinanza come efficace misura di integrazione dei rifugiati nella società d'accoglienza. Sottolinea, inoltre, l'importanza della libertà di movimento dei cittadini rifugiati e dell'equiparazione del loro trattamento a quello dei cittadini dell'UE all'interno della stessa.

In presenza di una recrudescenza, in alcuni stati europei, del clima di intolleranza, di xenofobia e di razzismo, l'ECRE sottolinea l'importanza di cambiare la percezione che ha l'opinione pubblica dei rifugiati e di promuovere messaggi positivi basati su informazioni esaurienti e documentate.

In tutto il documento si enfatizza il ruolo cruciale che svolge l'*empowerment* dei rifugiati durante il loro processo di integrazione. Vengono fatti riferimenti anche alle strategie usate dai paesi europei per facilitare lo sviluppo di organizzazioni di comunità di rifugiati e la loro partecipazione alla vita pubblica.

L'ECRE dà una serie di raccomandazioni su politiche specifiche da adottare in relazione al contesto legale, socio-culturale e strutturale relativo all'integrazione e a temi specifici quali: accesso dei rifugiati al mercato del lavoro; discriminazione sul posto di lavoro; riconoscimento dei titoli di studio ottenuti all'estero; formazione professionale; istruzione; istruzione dei bambini; alloggio; salute; ricongiungimento familiare; dati sui rifugiati; costi dell'integrazione dei rifugiati. Si spera che questo documento potrà essere di aiuto al processo, tutt'ora in corso, di ricerca di principi guida e di standard nei paesi europei e che

potrà favorire la sensibilizzazione dell'opinione pubblica riguardo i complessi bisogni dei rifugiati che vivono nelle società europee ed il loro grande potenziale.

Introduzione

1. Il Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli (ECRE) è un'organizzazione pan-europea che si occupa della protezione e dell'assistenza dei richiedenti asilo e dei rifugiati in Europa. In questo contesto, l'ECRE promuove, nelle società europee, l'integrazione dei rifugiati e delle persone alle quali viene garantita protezione complementare.
2. Nel 1997, su richiesta di organizzazioni non governative come l'ECRE, il Parlamento Europeo ha creato una speciale linea di bilancio per l'integrazione socio-economica dei rifugiati. Nello stesso anno, l'ECRE ha creato una *Task Force* per l'integrazione, un consorzio di sei agenzie e di un segretariato con il compito di concentrarsi su aree specifiche dell'integrazione e di facilitare un lavoro di rete fra coloro che forniscono dei servizi.¹ Il documento dell'ECRE sulla sua Posizione circa l'integrazione dei rifugiati in Europa contiene anche i risultati del lavoro svolto dalla *Task Force* tra il 1998 e il 1999.
3. Questo documento dovrebbe essere letto unitamente a quello sulle Posizioni dell'ECRE circa l'Accoglienza dei Richiedenti Asilo (giugno 1997) e le Donne Richiedenti Asilo e Rifugiate (1997) e alla luce di altre sue dichiarazioni² sulla politica.

Osservazioni generali

Definizione e finalità

4. L'integrazione dei rifugiati nei paesi europei muta considerevolmente a seconda delle pratiche nazionali che riflettono i diversi approcci alla protezione sociale e al *welfare*, nonché le differenze, nella visione dei vari paesi, di cosa è o dovrebbe essere, un ordine sociale auspicabile. Nonostante il tema dell'integrazione abbia assunto sempre maggior rilievo nei dibattiti sui rifugiati all'interno di incontri nazionali e internazionali, non sono numerosi, tuttavia, i principi internazionali che ne regolano la materia.
5. L'integrazione viene qui definita come un processo di cambiamento che è:
 - a) *dinamico e reciproco*: richiede sforzi sia da parte delle società di accoglienza che degli individui e/o delle comunità coinvolte. Prendendo in considerazione il punto di vista di un rifugiato, l'integrazione richiede una capacità di adattamento allo stile di vita del paese di accoglienza senza, per questo, perdere la propria

¹ La *Task Force* per l'integrazione comprende le seguenti agenzie, membri dell'ECRE: il British Refugee Council: *Lavoro*; il World University Service: *Istruzione*; il Dutch Refugee Council: *Alloggio*; il Greek Council for Refugees: *Comunità & Cultura*; l'Italian Refugee Council: *Salute*; e France Terre d'Asile: *Formazione Professionale*. Il segretariato della *Task Force* ha sede presso l'Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen (OCIV) in Belgio.

² In particolare, la *Posizione sui bambini rifugiati* (1996) e il *Documento di lavoro sulla necessità di una definizione supplementare del concetto di rifugiato* (1993).

identità culturale.³ Considerando, invece, il punto di vista della società di accoglienza, l'integrazione richiede una disponibilità ad adattare le istituzioni pubbliche ai cambiamenti che si profilano tra la popolazione, ad accettare i rifugiati come parte della comunità nazionale e ad adottare quelle misure in grado di facilitare l'accesso a determinate risorse e processi decisionali.

- b) *a lungo termine*: da un punto di vista psicologico, l'integrazione ha spesso inizio nel momento in cui si arriva nel paese di destinazione finale e si conclude quando un rifugiato diventa *parte attiva* della società da un punto di vista legale, sociale, economico, educativo e culturale. Sono frequenti i casi in cui il processo di integrazione va oltre la prima generazione di rifugiati.
 - c) *multidimensionale*: si riferisce sia alle condizioni per una effettiva partecipazione a tutti quegli aspetti della vita economica, sociale, culturale, civile e politica del paese d'asilo e sia alla percezione che i rifugiati hanno dell'accoglienza ricevuta nel paese d'asilo e del senso di appartenenza allo stesso.
1. L'ECRE auspica che l'obiettivo dei programmi e delle politiche d'integrazione possa essere l'instaurarsi di una relazione reciproca e responsabile tra i rifugiati, le loro comunità e la società civile, i paesi d'asilo. Questo dovrebbe incoraggiare l'autodeterminazione ed un'autonomia sostenibile per i rifugiati, promuovendo, allo stesso tempo, un'azione positiva in ambito pubblico e governativo.
 2. L'ECRE propone che gli interventi di integrazione siano basati su di una serie di responsabilità e di diritti sostanziali riconosciuti ai rifugiati su un piano di uguaglianza con i cittadini delle società europee piuttosto che sulla base di una loro possibilità di soddisfare criteri⁴ di cittadinanza o di appartenenza nazionale/etnica. Discorsi pubblici sull'integrazione dei rifugiati dovrebbero riconoscere la presenza ormai stabile dei rifugiati e i contributi positivi che questi possono apportare nel campo economico, sociale e culturale del paese in cui vivono.
 3. L'ECRE raccomanda, inoltre, che i programmi/azioni nazionali ed europei per l'integrazione dei rifugiati siano messi a punto sulla base delle capacità e delle potenzialità dei rifugiati stessi e cerchino di promuovere:
 - a) *la partecipazione attiva dei rifugiati* in una sfera comune di vita pubblica e sociale che non sia segregata dal resto della società nel senso più ampio del termine e che contempri misure di *welfare* sociale in un contesto paritario a quelle garantite ai cittadini (in termini di reddito, istruzione, alloggio e servizi sanitari);
 - b) *il rispetto per le differenze e le diversità* per ciò che concerne credo religioso, opinioni politiche, affiliazioni culturali, identità personali e culturali professate sia nella sfera pubblica che in quella privata;

³ Il concetto di identità culturale dei rifugiati e delle società di accoglienza viene di frequente visto come statico e unidirezionale. La realtà è spesso molto complessa. In molti casi, i rifugiati esercitano un impatto sulle culture e sulle strutture sociali dei paesi di asilo mentre, allo stesso tempo, e in quanto individui, essi avviano un processo di revisione dei loro valori, in conseguenza dei cambiamenti provocati dalla loro esperienza di asilo.

⁴ La Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati prevede una serie di diritti socio-economici per le persone cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato. Alcuni di questi diritti si limitano a garantire parità di trattamento con altri soggetti stranieri (Artt. 17, 18, 19 sul diritto al lavoro; Art. 22, 2 sul diritto allo studio e alla frequenza di corsi superiori; Art. 21 sul diritto all'alloggio, ecc.) mentre altri garantiscono parità di trattamento con i cittadini (Art. 23 sul diritto all'assistenza pubblica). Per un'analisi dettagliata dei diritti socio-economici dei rifugiati e degli stranieri in Europa vedere il *Research Paper on the Social and Economic Rights of Non-Nationals in Europe* (Documento di ricerca sui diritti sociali ed economici degli stranieri in Europa) commissionata dall'ECRE, novembre 1998.

- c) *la capacità di uno sviluppo autonomo* che metta il rifugiato in grado di usare la sua conoscenza e le sue competenze, di impegnarsi in un impiego significativo e di diventare autosufficiente da un punto di vista individuale, oppure come membro della sua famiglia o di un gruppo etnico.
9. Questa posizione sulla politica da adottare si riferisce specificatamente all'integrazione dei "rifugiati *che si sono stabiliti o che intendono stabilirsi negli stati europei*".⁵ Viene comunque riconosciuta la stretta correlazione esistente tra l'integrazione dei rifugiati e la fase di accoglienza nonché la qualità e la durata della procedura di determinazione della domanda d'asilo. In questo contesto, l'ECRE raccomanda che la fase di accoglienza venga riconosciuta come parte integrante del processo d'integrazione dei rifugiati, considerato il potenziale impatto della fase d'accoglienza sul processo di integrazione di quelle persone cui viene garantito alla fine di stabilirsi in un paese europeo.⁶

Le basi giuridiche dell'integrazione

Strumenti nazionali ed internazionali

10. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e l'annesso Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati, insieme ad altri strumenti⁷ giuridici internazionali, costituiscono un'adeguata base giuridica internazionale per l'integrazione dei rifugiati riconosciuti in Europa. A livello nazionale, diversi stati europei hanno cercato di interpretare i loro obblighi derivanti dalla Convenzione⁸ del 1951 in modo molto libero, introducendo, a volte, generose basi giuridiche nazionali con lo scopo di promuovere, nella loro società, l'integrazione dei rifugiati riconosciuti.
11. L'efficacia di entrambe le basi giuridiche, sia quelle nazionali che internazionali, finalizzate all'integrazione, dipende, comunque, dal numero di richiedenti asilo il cui status di rifugiato viene riconosciuto secondo Convenzione e a cui viene accordato l'asilo secondo ordinamento interno. La maggior parte degli stati europei ha un basso tasso di riconoscimento e accorda status legali secondari a persone che non rientrano nell'interpretazione, spesso limitata o persino restrittiva, che si dà della definizione della Convenzione del 1951. I diritti socio-economici delle persone cui viene

⁵ Questa è la definizione usata dalla Commissione Europea nella *Linea di Bilancio B3-4113 – Integrazione dei rifugiati, rapporto sulla realizzazione e selezione dei progetti nel 1997*.

⁶ Per una lista dettagliata di raccomandazioni, vedere le *Posizioni dell'ECRE sull'accoglienza dei richiedenti asilo*, (giugno 1997).

⁷ Convenzione internazionale contro la tortura e altri trattamenti crudeli, disumani o degradanti (1984), Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (1950).

⁸ Il godimento dei diritti previsti dalle Convenzioni è accordato su base progressiva; è legato, cioè, al grado di attaccamento, da parte del rifugiato, allo stato. Alcuni diritti sono ascrivibili ai rifugiati che sono semplicemente *presenti* sul territorio sotto la giurisdizione di uno stato [Art.3 (non discriminazione), Art.4 (religione), Art.16 (accesso ai tribunali), Art.22 (istruzione pubblica), Art.27 (documenti di identità), Art.33 (divieto di espulsione)]; altri diritti vengono riservati ai rifugiati *legalmente presenti* [Art.18 (lavoro autonomo), Art.26 (libertà di movimento) e Art.32 (espulsione)]; o *legalmente residenti* [Art.15 (diritto di associazione), Art.16(2) (accesso ai tribunali), Art.17(1) (lavoro retribuito), Art.19 (libere professioni), Art.21 (alloggio), Art.23 (assistenza pubblica), Art.24 (legislazione sul lavoro e sulla previdenza sociale), Art.25 (assistenza amministrativa) e Art.28 (documenti di viaggio)]; oppure *residenti per un periodo prolungato* sul territorio del paese di accoglienza [Art.17(2) (lavoro retribuito), e Art.7(2-5) (esonero dalla condizione legislativa di reciprocità)].

accordata protezione complementare sono spesso limitati.⁹ L'Unione Europea¹⁰ e l'Acnur¹¹ non hanno una posizione formale né sui diritti di integrazione dei rifugiati sotto Convenzione e neppure sui diritti socio-economici delle persone con protezione complementare.

Raccomandazioni

12. L'ECRE propone che gli stati europei adottino una *corretta* interpretazione della definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione del 1951 e nel suo Protocollo, e si astengano dal garantire uno status inferiore alle persone che soddisfano i criteri della Convenzione.
13. L'ECRE raccomanda che ogni diritto socio-economico accordato alle persone riconosciute rifugiate venga altresì riconosciuto ai soggetti con protezione complementare.¹² Inoltre propone che nel contesto del Trattato di Amsterdam, l'Unione Europea¹³ adotti delle misure che stabiliscano i diritti delle persone con forme di protezione complementare sulla base di strumenti giuridici internazionali e del Consiglio d'Europa, delle norme sui diritti umani e sulla base di buone pratiche.¹⁴
14. E' necessario che tutti gli strumenti giuridici internazionali relativi all'integrazione dei rifugiati siano pienamente efficaci. L'ECRE raccomanda che le seguenti misure vengano prese in considerazioni dagli stati ogni qual volta fosse necessario:
 - a) ratifica o adesione ad importanti convenzioni e accordi europei relativi ai rifugiati;¹⁵

⁹ Un'eccezione di rilievo è data dalla situazione in alcuni paesi nordici, dove ai soggetti con protezione complementare vengono garantiti gli stessi diritti socio-economici dei rifugiati sotto Convenzione.

¹⁰ Nel 1995, il Consiglio dell'Unione Europea ha esaminato una Bozza di Azione Comune, adottando un'azione comune su alcuni aspetti dello status dei rifugiati riconosciuti dagli stati membri dell'Unione Europea. Tra gli altri punti, la Bozza di Legge ha proposto che ai rifugiati riconosciuti a) venga dato un permesso di soggiorno valido 10 anni; b) venga garantito il diritto al ricongiungimento familiare non subordinato alle stesse condizioni normalmente richieste agli altri stranieri; c) venga data assistenza qualora volessero stabilirsi in un altro stato membro per motivi umanitari, culturali e familiari; e d) venga garantito l'accesso all'impiego, al *welfare* e alla previdenza sociale su una base di parità con i cittadini del paese in cui risiedono. Questa legge raccomanda, inoltre, che gli stati membri cerchino di armonizzare i loro sforzi diretti verso gli altri aspetti trattati dalla Convenzione di Ginevra. La Bozza di Legge del Consiglio non è stata mai adottata.

¹¹ L'ACNUR ritiene che l'integrazione locale sia una delle soluzioni tradizionali più durevoli per i rifugiati, oltre che il rimpatrio e il reinserimento volontario (Decisione ACNUR N. 62 (XLI)). Nelle sue Conclusioni annuali sulla protezione internazionale, l'ACNUR ha comunque evitato di fare commenti circa i principi/standard minimi necessari per un'integrazione locale dei rifugiati.

¹² Nella sua Risoluzione del febbraio 1999 sull'armonizzazione di quelle forme di protezione complementari allo status di rifugiato nell'Unione Europea, il Parlamento Europeo ha raccomandato che venisse garantita protezione complementare alle seguenti categorie: "persone che siano scappate dal loro paese o che non possano o non vogliano farvi ritorno, perché le loro vite, sicurezza o libertà sono minacciate da violenza generalizzata, aggressione di uno stato straniero, conflitti interni, massicce violazioni generalizzate dei diritti umani e da altre circostanze che hanno seriamente turbato l'ordine pubblico; e persone che siano scappate dal loro paese e/o non possono farvi ritorno, per timori fondati di poter essere vittime di tortura o soggetti a trattamenti disumani o degradanti o a punizioni o violazioni di altri diritti umani fondamentali."

¹³ Il Trattato di Amsterdam stabilisce che, entro cinque anni dall'entrata in vigore dello stesso, vengano adottate misure che definiscano gli standard minimi per persone che comunque necessitano una protezione internazionale (Articolo 63 (2) (a)).

¹⁴ La Raccomandazione 773 (1976) del Consiglio d'Europa sui rifugiati *de facto* raccomanda che gli stati rendano applicabili ai rifugiati *de facto* (soggetti che non vogliono o non possono ritornare nel loro paese d'origine per ragioni politiche, religiose o per altre valide motivazioni) il maggior numero possibile di articoli della Convenzione del 1951.

¹⁵ La Convenzione Europea sulla Previdenza Sociale (14 Dicembre 1972) e la Carta Sociale Europea (1961).

- b) ratifica di convenzioni e adozione delle raccomandazioni dell'Organizzazione Internazionale per il Lavoro, nella misura in cui queste si riferiscono ai rifugiati;¹⁶
- c) ratifica del Protocollo Aggiuntivo di emendamento alla Carta Sociale Europea del novembre 1995 che stabilisce una procedura comune di ricorso;¹⁷
- d) ratifica della Convenzione Internazionale del dicembre 1990 sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie.

Nazionalità e Cittadinanza

10. L'acquisizione della cittadinanza è stata vista, dagli stranieri, come "il metro più efficace per misurare l'integrazione in una società di accoglienza".¹⁸ Non solo rappresenta uno strumento per l'integrazione, ma per alcuni può rappresentare di per sé la conclusione del processo d'integrazione.
11. Ci sono notevoli differenze per quel che riguarda i criteri e le procedure degli stati europei in materia di cittadinanza e di naturalizzazione. Tali differenze riflettono le diverse esperienze storiche dei paesi in quanto paesi di emigrazione o di immigrazione, i diversi concetti di nazionalità e di politiche di inclusione o esclusione nei confronti dei residenti a lungo termine. Alcuni stati tendono a dare priorità al principio di consanguineità con un cittadino dello stato stesso (principio di *ius sanguinis*), mentre altri sottolineano l'importanza del territorio o dell'appartenenza religiosa (principio di *ius soli*).

Raccomandazioni

12. L'ECRE ritiene che la cittadinanza sia uno strumento politico chiave per facilitare l'integrazione e riconoscere al rifugiato una sua piena appartenenza a quella società che gli ha concesso l'asilo di lunga durata. Propone che i governi europei prendano in considerazione l'Articolo 34 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati¹⁹ e la Raccomandazione 564 (1969) del Consiglio d'Europa sull'acquisizione, da parte dei rifugiati, della cittadinanza del loro paese di residenza e in particolare propone che facilitino la naturalizzazione dei rifugiati nei seguenti modi:
 - a) prendendo in considerazione l'intero periodo di residenza di una persona in un paese d'asilo di lunga durata, inclusi i periodi sotto Protezione Temporanea o i periodi durante i quali era un richiedente asilo;

¹⁶ Per esempio, la Convenzione 97 concernente le Migrazioni per l'Impiego; la Convenzione 143 concernente le Migrazioni in Condizioni di Abusi, la Promozione di Pari Opportunità e il Trattamento di Lavoratori Migranti; la Convenzione 118 concernente la parità di trattamento, nell'ambito della previdenza sociale, con i cittadini e gli stranieri; la Convenzione 157 concernente la creazione di un sistema internazionale che continui a garantire i diritti di previdenza sociale, ecc. Per ulteriori informazioni vedi il *Research Paper on the Social and Economic Rights of Non Nationals in Europe (Documento di Ricerca sui Diritti Economici e Sociali degli Stranieri in Europa)* commissionata dall' ECRE nel 1998.

¹⁷ Il Protocollo Aggiuntivo del 1995, che emenda la Carta Sociale Europea, prevede un Sistema comune di ricorso ed incoraggia i partner sociali del Consiglio d'Europa, incluse le ONG con funzioni consultive, a denunciare, al Comitato di Esperti Indipendenti, eventuali violazioni della Carta.

¹⁸ Consiglio d'Europa, CDMG (Steering Committee on Migration of the Council of Europe - Comitato Direttivo del Consiglio d'Europa sulle Migrazioni) (93), 28 settembre 1993.

¹⁹ L'articolo 34 raccomanda che gli stati facilitino, per quanto possibile, "l'assimilazione e la naturalizzazione dei rifugiati" e che "facciano tutto il possibile per accelerare le procedure di naturalizzazione e per ridurre il più possibile gli oneri e i costi di tali procedure".

- b) eliminando o perlomeno riducendo gli impedimenti legali alla naturalizzazione, come ad esempio il periodo minimo di residenza che superi i cinque anni, o la necessità che i richiedenti dimostrino di aver perso la loro precedente nazionalità;
 - c) dando ai soggetti la possibilità di mantenere, ove possibile, la loro originaria nazionalità;
 - d) dando ai bambini rifugiati, ai cui genitori è stata accordata protezione, la possibilità di ottenere, alla nascita, la cittadinanza del paese in cui sono nati;
 - e) eliminando le barriere amministrative attraverso l'introduzione di procedure accessibili, di criteri trasparenti per l'ammissione alle stesse e di bassi costi procedurali qualora questi superino le possibilità finanziarie dei rifugiati.
18. L'ECRE raccomanda, inoltre, che gli stati europei aderiscano alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1961 sulla riduzione dei casi di apolidia e che considerino i rifugiati apolidi *de facto* come se fossero apolidi *de jure*.²⁰
19. In alcuni paesi è emersa una tendenza che collega residenza permanente e naturalizzazione ad un esito riuscito dei programmi di integrazione. L'ECRE disapprova tale tendenza e raccomanda che l'accesso per i rifugiati alla cittadinanza o ad una residenza permanente non sia condizionata dall'adempimento di nessun requisito legalmente vincolante legato all'integrazione nella società di accoglienza. Qualunque misura sarà presa in futuro dall'UE, sulla base dell'Articolo 63 del Trattato di Amsterdam²¹ sulle condizioni di rilascio di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, dovrà cercare di facilitare l'accesso, per i rifugiati, ad uno status sicuro e permanente.

Libertà di movimento e documenti di viaggio

20. Con il Trattato sull'Unione Europea, ai cittadini degli Stati Membri²² dell'UE sono stati assegnati una serie di diritti di cittadinanza sovranazionale. L'articolo 63(4) del Trattato di Amsterdam prevede, nel contesto del piano di lavoro per il periodo transitorio di cinque anni, l'adozione di misure relative ai diritti ed alle condizioni attraverso i quali cittadini di paesi terzi, legalmente residenti in uno stato membro, possono risiedere in un altro stato.²³

Raccomandazioni

²⁰ Raccomandazione 564 (1969) del Consiglio d'Europa, punto ii).

²¹ L'articolo 63 (3) (a) prevede l'adozione di misure entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam inclusa "la stesura di norme sulle modalità di ingresso e residenza e di parametri sulla concessione, da parte degli Stati Membri, di visti di lunga durata e di permessi di soggiorno, inclusi i permessi concessi per ricongiungimento familiare".

²² Il Trattato sull'Unione Europea (1992) prevede i diritti di cittadinanza dell'Unione per tutti quei cittadini che abbiano la nazionalità di uno Stato Membro dell'Unione Europea, incluso il diritto alla libertà di movimento e di poter risiedere ovunque all'interno degli Stati Membri.

²³ *Il Piano di azione del Consiglio e della Commissione sulle modalità di applicazione degli articoli del Trattato di Amsterdam che stabiliscono un'area di libertà, sicurezza e giustizia*, (dicembre 1998) si riferisce alle imminenti discussioni, da parte del competente gruppo di lavoro, sulla possibilità di concedere ai cittadini di un paese terzo, che hanno un permesso di soggiorno, la libertà di stabilirsi in un qualunque Stato Membro dell'Unione. Il Piano propone che, nel fissare i diritti e le condizioni grazie ai quali i cittadini di un paese terzo possono risiedere in un altro stato, si tenga conto delle "conseguenze per l'equilibrio sociale e il mondo del lavoro" che possono derivare dal concedere ai cittadini di un paese terzo la possibilità di stabilirsi e di lavorare in un qualunque Stato Membro dell'Unione.

21. L'ECRE raccomanda che l'Unione Europea si impegni a garantire libertà di movimento e parità di trattamento, conformemente con i cittadini dei paesi dell'UE, alle persone il cui status di rifugiato sotto Convenzione o sotto protezione complementare sia stato riconosciuto da uno Stato Membro dell'UE. Tutti gli stati europei dovrebbero adottare misure che facilitino gli spostamenti di quei rifugiati che risiedono sul loro territorio.
22. Come misura provvisoria, ai rifugiati e ai soggetti con protezione complementare si dovrebbe garantire un accesso a procedure più semplificate per ottenere i documenti di viaggio²⁴ e per trasferire la propria residenza in altri paesi europei, una volta dimostrata l'esistenza di legami culturali o familiari o di un'offerta di lavoro.²⁵

Diritto di voto

Raccomandazioni

23. In alcuni stati europei esistono accordi grazie ai quali i rifugiati e altri cittadini con permesso di soggiorno di lunga durata possono candidarsi o votare alle elezioni locali. L'ECRE ritiene che l'accesso dei rifugiati ai processi legislativi locali e alla vita politica del paese di asilo sia la chiave per poter assicurare un processo di integrazione biunivoca, che veda partecipi i rifugiati e le società di accoglienza su una base paritaria.
24. In conformità con l'Articolo 6 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (1992), l'ECRE raccomanda che gli stati europei concedano ai rifugiati ed alle persone sotto protezione complementare²⁶ il diritto di votare e di candidarsi per le elezioni locali dopo aver adempiuto agli obblighi legali previsti anche per i cittadini e dopo aver soggiornato nel paese in questione per un minimo di due anni prima delle elezioni.
25. Per far sì che i rifugiati possano conoscere i processi politici del paese d'asilo di lunga durata e per facilitare la rappresentanza dei rifugiati e la loro partecipazione alla vita pubblica locale, l'ECRE raccomanda che vengano stipulati accordi istituzionali per garantire il coinvolgimento e la partecipazione dei rifugiati nei consigli/forum²⁷ consultativi locali e/o in attività di organizzazioni non governative e locali. In ogni caso, le informazioni sui diritti e i doveri dei rifugiati in relazione alla vita pubblica nel paese d'asilo devono essere messe a loro disposizione.

²⁴ L'articolo 28 della Convenzione del 1951 raccomanda che gli Stati Contraenti concedano i documenti di viaggio a quei rifugiati "legalmente residenti sul loro territorio". Sostiene, inoltre, che gli stati "possono concedere tale documento di viaggio a qualunque altro rifugiato sul loro territorio ...in particolare, dovranno privilegiare tale concessione per quei rifugiati... che non riescono ad ottenere un documento di viaggio dal paese in cui risiedono legalmente".

²⁵ Vedi anche l'Accordo europeo del Consiglio d'Europa sul trasferimento di responsabilità per i rifugiati, (1980). Anche il Regolamento (CEE no 1408/71) sull'applicazione di parametri di previdenza sociale per i lavoratori dipendenti, i lavoratori autonomi e i membri delle loro famiglie, che si spostino all'interno della Comunità, si riferisce soprattutto alla possibilità, per i rifugiati, di poter trasferire i loro diritti di previdenza sociale, incluso il diritto all'assistenza sanitaria acquisito con il soggiorno in uno stato membro dell'UE.

²⁶ Vedi anche la Raccomandazione 773 (1976) sui rifugiati *de facto*, II (iii) che invita i governi a non costringere i rifugiati *de facto* a delle restrizioni per quel che riguarda le loro attività politiche – fatta eccezione per i diritti politici nel senso stretto del termine, che sono legati al possesso della cittadinanza del paese di residenza.

²⁷ Vedi anche l'articolo 5, Capitolo B – Organi consultativi di rappresentanza, a livello locale, di stranieri residenti, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica, a livello locale.

26. L'articolo 8b (2) del Trattato sull'Unione stabilisce per ogni cittadino dell'Unione Europea il diritto di votare e di candidarsi alle elezioni del Parlamento Europeo nello Stato Membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di quello stesso Stato. All'interno di iniziative quali *Proposte per il diritto di voto ai cittadini di paesi terzi*, avanzate dallo Starting Line Group, l'ECRE raccomanda che a tutti i cittadini di paesi terzi, inclusi i rifugiati e le persone con protezione complementare, venga garantito il diritto di voto, nonché il diritto di candidarsi alle elezioni europee dopo un soggiorno di cinque anni in uno Stato Membro dell'UE.²⁸

Anti-discriminazione e uguaglianza

27. Durante gli ultimi anni, in alcuni stati europei, abbiamo assistito ad una recrudescenza di intolleranza e di xenofobia. Questo si è rivelato particolarmente prominente soprattutto per l'Europa centrale e l'Europa dell'Est, dove i movimenti migratori costituiscono un fenomeno recente.²⁹ Nel 1997 la Commissione Europea ha introdotto l'Anno Europeo contro il Razzismo, il cui scopo è stato quello di sensibilizzare e promuovere la cooperazione nella lotta al razzismo e alla discriminazione.³⁰ Nello stesso anno, l'articolo 13 del Trattato di Amsterdam ha dato all'Unione Europea la facoltà di agire contro la discriminazione, *inter alia*, per motivi razziali o etnici, di religione o di opinione. La Commissione Europea prevede di avanzare proposte per una legge contro la discriminazione entro la fine del 1999.
28. A livello nazionale e da quando, nel 1965, è stata introdotta la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale,³¹ molti stati europei hanno adottato una vasta gamma di approcci che promuovono l'uguaglianza e lottano contro la discriminazione. Alcuni paesi hanno introdotto misure che promuovono la multiculturalità e riconoscono la presenza di minoranze e/o sostengono lo sviluppo culturale e l'espressione di gruppi di rifugiati/immigrati. Altri paesi hanno realizzato programmi di sensibilizzazione dell'opinione pubblica per combattere il razzismo e la xenofobia; tali programmi prevedono azioni che privilegiano rifugiati/immigrati della seconda generazione.³²

Raccomandazioni

29. Lo sviluppo di una società tollerante e inclusiva è un requisito chiave per una integrazione di successo dei rifugiati. I governi e gli uomini politici dovrebbero garantire una leadership politica e orientare il dibattito pubblico verso la tolleranza e la non discriminazione.

²⁸ Così come previsto nelle "Proposte di misure legislative per combattere il razzismo e promuovere l'uguaglianza dei diritti nell'Unione Europea" avanzate, nel 1998, dallo Starting Line Groups.

²⁹ Vedi anche, sul CIS, 8-10 dicembre 1997, la documentazione dell'ACNUR sull'Incontro del gruppo di esperti sulla libertà di movimento e sulla scelta del luogo di residenza.

³⁰ Ancora prima, nel 1993, il Consiglio d'Europa ha adottato la Dichiarazione di Vienna e un Piano d'azione per combattere il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza.

³¹ La Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale impegna tutti gli stati firmatari ad "adottare tutti i provvedimenti necessari per una rapida abolizione della discriminazione razziale...". L'art.1,2, comunque, sostiene che la Convenzione "non si applicherà a quelle distinzioni, esclusioni, restrizioni o preferenze operate tra i cittadini e gli stranieri da uno stato aderente alla Convenzione".

³² Tali azioni si sono concentrate soprattutto su quelle misure educative e di formazione mirate ai giovani e alle donne immigrate.

30. Considerando il ruolo che ha l'istruzione nel forgiare la percezione dell'opinione pubblica, si dovrebbero prevedere dei corsi sui diritti umani e sulle problematiche dei rifugiati nei relativi curricula scolastici. Un'educazione interculturale, nelle scuole, nelle università e sul posto di lavoro, dovrebbe avere come scopo quello di promuovere il rispetto per le differenze, sottolineando i benefici delle diversità culturali e preparando gli individui a vivere in una società e una economia sempre più diverse.
31. I rifugiati e le comunità locali dovrebbero ricevere un adeguato sostegno per riuscire ad adattarsi ai cambiamenti che sopraggiungono nel loro ambiente e ad intraprendere un dialogo costruttivo nonché una collaborazione a livello locale e nazionale.
32. Il Consiglio d'Europa dovrebbe mettere a punto un programma di attività che educi l'opinione pubblica europea alle questioni inerenti le diversità culturali. Tale programma potrebbe entrare a far parte della Conferenza europea sul razzismo prevista nel gennaio del 2001 sotto l'egida della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sul razzismo. Contemporaneamente, l'ACNUR dovrebbe continuare a rivestire un ruolo importante nelle campagne europee di sensibilizzazione e nell'elaborazione di materiale di informazione/educazione sulle questioni dei rifugiati.³³
33. I governi europei dovrebbero cercare di introdurre legislazioni a livello nazionale contro la discriminazione e sistemi per monitorare l'accesso dei rifugiati al mondo del lavoro e a quello alloggiativo, così come ai servizi sanitari, sociali, ecc. Dovrebbero essere adottate delle misure finalizzate all'introduzione di sistemi di più facile accesso ai ricorsi e di applicazione delle leggi. Andrebbe sottolineata l'importanza di offrire una formazione interculturale al personale che svolge professioni relative all'applicazione delle leggi. In ciascun paese, tali misure dovrebbero affiancare quelle già in vigore per le minoranze etniche o gli immigrati.
34. Nei casi in cui i rifugiati dovessero incontrare delle difficoltà nell'accedere ad un determinato servizio, andrebbero messe in atto azioni positive che assicurino sia ai rifugiati che ai membri della società di accoglienza la stessa fruizione dei diritti.³⁴
35. Qualunque misura adottata nell'ambito della legislazione dell'Unione Europea contro la discriminazione dovrebbe applicarsi sia ai cittadini dell'UE che a quelli di paesi terzi che risiedono stabilmente negli stati membri dell'UE, senza alcuna distinzione o esclusione tra cittadini e stranieri.³⁵

³³ Durante il 1998/99, negli Stati Membri dell'Unione Europea, l'ACNUR ha sponsorizzato una campagna di sensibilizzazione per l'integrazione dei rifugiati.

³⁴ Il principio di azione positiva è stabilito nell'Art. 1, 4 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, dove si afferma che "misure speciali adottate con l'unico scopo di assicurare un adeguato avanzamento di certi gruppi razziali o etnici o di individui che necessitano tale protezione, in modo da garantire a questi stessi gruppi o individui una stessa fruizione o esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali, non dovranno essere viste come una discriminazione razziale purché...queste non comportino una separazione dei diritti a seconda dei gruppi razziali...".

³⁵ Proposte dettagliate perché misure legislative possano combattere il razzismo e promuovere pari diritti nell'Unione Europea sono state avanzate dallo Starting Line Group sotto forma di Bozza di Direttiva su cittadini di paesi terzi e Bozza di Direttiva del Consiglio per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e religiosa.

Le basi socio-culturali dell'integrazione³⁶

*Il ruolo della società civile*³⁷

36. Ci sono notevoli differenze, all'interno delle società europee, sul modo di vivere la diversità culturale nonché sul modo di relazionarsi con i rifugiati e gli stranieri in generale. Alcune società sostengono l'importanza di una buona accoglienza e promuovono la tolleranza delle differenze mentre altre prevedono l'assimilazione alla cultura dominante. In alcuni paesi, un approccio pluralistico e un impegno per la multiculturalità sono alla base di tutte le attività ed i programmi di integrazione dei rifugiati. Anche il ruolo delle istituzioni³⁸ pubbliche cambia notevolmente a seconda delle tradizioni storiche, culturali e politiche dei singoli paesi europei.
37. In tutta Europa, organizzazioni non governative e religiose rivestono spesso un ruolo cruciale nel portare avanti la causa dei rifugiati e nell'offrire informazioni specifiche e servizi di integrazione. A volte esse contribuiscono anche alla creazione di opportunità perché diversi gruppi, all'interno di comunità locali, possano saperne di più sugli "altri" e quindi interagire con essi. In paesi dove il volontariato ha una forte tradizione, le ONG e le organizzazioni religiose sono impegnate nel coinvolgimento, formazione e gestione del personale volontario.
38. Anche i mass-media svolgono un ruolo importante nell'integrazione socio-culturale dei rifugiati, un ruolo a volte positivo, ma a volte anche negativo. In alcuni casi, i mass-media perpetuano gli stereotipi negativi dei rifugiati o degli "stranieri" in generale. Di tanto in tanto, giocano un ruolo chiave nella lotta a favore della parità dei diritti, denunciando razzismo e discriminazione e mostrando le disuguaglianze. Nel loro ruolo di "fornitori" di arte - televisione, radio, musica- i mass-media possono decidere di partecipare all'evoluzione culturale della società in cui vivono o di rimanere imparziali.

Raccomandazioni

39. L'ECRE sottolinea l'importanza di stretti legami e di accordi multisetoriali fra attori sociali impegnati nelle attività che riguardano i rifugiati. Tali accordi dovrebbero cercare il coinvolgimento di rappresentanti dei mass-media, dei partiti politici, delle municipalità locali e delle imprese, della polizia, delle organizzazioni locali/nazionali e di altre associazioni e dovrebbero essere stipulati in partenariato con rappresentanti delle comunità di rifugiati.
40. Facendo continuo riferimento ai rifugiati, le ONG e le chiese devono svolgere un ruolo centrale nei dibattiti sull'integrazione degli stessi, sottolineando l'importanza

³⁶ Il Consiglio Greco per i Rifugiati ha stilato una documentazione dettagliata sui temi dell'integrazione all'interno della comunità e dell'adattamento culturale che può essere consultata sul sito web della *Task Force* per l'integrazione <http://www.refugeenet.org>

³⁷ In questo contesto, la società civile viene definita come "una sfera di dibattito pubblico, dinamico e sensibile tra lo stato, la sfera pubblica, formata da organizzazioni volontarie, e la sfera di mercato che comprende aziende private e sindacati".

³⁸ Qui il termine viene usato per descrivere una vasta gamma di organizzazioni che operano nella sfera pubblica e che comprendono partiti politici, gruppi di interesse, associazioni che si occupano del *welfare*, movimenti sociali, enti religiosi e mass-media.

di avere delle risposte da parte delle politiche pubbliche, mediando tra le comunità locali e quelle di rifugiati e cercando di influenzare l'opinione pubblica.

41. In Europa, un elemento prioritario per il settore non governativo dovrebbe essere la partecipazione dei rifugiati, sia come utenti che come fornitori, all'ideazione, messa a punto, organizzazione e valutazione dei servizi e delle politiche di integrazione. Riguardo alla valutazione dei servizi e delle politiche, l'ECRE propone che coloro i quali offrono dei servizi di integrazione, in stretta collaborazione con i rifugiati e/o i rappresentanti delle loro comunità, sviluppino criteri comuni di valutazione della qualità e dell'efficacia di interventi di integrazione a livello nazionale ed europeo.
42. Tali criteri potrebbero basarsi su considerazioni oggettive e/o soggettive e potrebbero includere: il ruolo rivestito nel mondo del lavoro e le possibilità di percepire un reddito; i diritti relativi allo status legale / al soggiorno; i diritti politici; la conoscenza della lingua del paese di accoglienza; il grado di partecipazione alle attività culturali e sociali; il grado di soddisfazione che ha il rifugiato della sua vita nel paese di accoglienza; il livello di riconoscimento e di apprezzamento, da parte del rifugiato, dei valori, delle norme e dei comportamenti della società di accoglienza; l'atteggiamento pubblico nei confronti dei rifugiati; e il riconoscimento e rispetto, da parte della società d'accoglienza, dei valori e delle convinzioni dei popoli rifugiati.
43. E' necessario cambiare le opinioni/percezioni che l'opinione pubblica ha dei rifugiati e promuovere, attraverso i mass-media, messaggi alternativi basati su delle informazioni esaurienti e ben documentate. L'ECRE ritiene che una sfida importante per il settore non governativo europeo sia lo sviluppo di strategie mediatiche e di informazione, che si basino su materiale di qualità e su ricerche esaustive e che vengano presentate in un formato agevole da usare. Il potenziale degli eventi culturali e di altri mezzi di comunicazione (teatro, letteratura, cinema, sport) dovrebbe essere esplorato più a fondo.
44. Alcuni sindacati hanno rivestito un ruolo importante nella promozione di comportamenti positivi e nell'eliminazione di pregiudizi sul posto di lavoro. L'ECRE raccomanda che, sul posto di lavoro, i sindacati educino i loro membri alla "gestione della diversità"³⁹ e coinvolgano nelle loro attività, e in qualità di membri e/o di rappresentanti eletti, gli impiegati rifugiati. I sindacati dovrebbero anche svolgere attività di lobby presso datori di lavoro e/o associazioni di datori di lavoro, nonché mettere in luce i possibili contributi che i rifugiati possono apportare sul posto di lavoro.
45. A livello europeo, l'ECRE rileva l'importanza di azioni promosse contro la discriminazione, così come espresso nella Dichiarazione congiunta delle parti sociali⁴⁰ del 1995.

I rifugiati come attori sociali nel paese d'asilo

³⁹ L'espressione qui si riferisce alla formazione rivolta ai manager e mira a sottolineare l'importanza della valorizzazione della diversità nel mondo del lavoro. Implica che i gruppi etnici, razziali e sessuali hanno stili culturali di lavoro diversi che non dovrebbero essere etichettati in modo negativo.

⁴⁰ A livello europeo, le parti sociali sono rappresentate dalla Confederazione dei sindacati europei (CSE), dall'Unione industriale della Comunità Europea (UICE) e dal Centro europeo per l'impresa pubblica (CEIP).

46. L'*empowerment* dei rifugiati è vitale per l'integrazione degli stessi. Alcuni paesi si concentrano sullo sviluppo di organizzazioni di comunità di rifugiati che costituiscono il punto di riferimento per attività comunitarie, facilitano una maggiore consapevolezza politica e fungono da intermediari tra i singoli membri rifugiati e la comunità di accoglienza. Un altro tipo di intervento pubblico privilegia lo sviluppo autonomo del rifugiato e la sua capacità di espressione attraverso attività culturali o ricreative.

Raccomandazioni

47. Per promuovere la partecipazione attiva dei rifugiati nelle società di accoglienza europee, l'ECRE sottolinea l'importanza di rendere i rifugiati capaci di fare uso delle proprie risorse e potenzialità per potersi aiutare gli uni con gli altri, soprattutto i nuovi arrivati, e per riuscire a farsi portavoce dei propri interessi, di quelli delle proprie famiglie e delle loro comunità presso i politici e coloro i quali erogano dei servizi.

48. I finanziamenti nazionali dovrebbero essere resi più accessibili per facilitare lo sviluppo di organizzazioni di rifugiati e di gruppi di auto-aiuto nonché il coordinamento delle attività delle organizzazioni di rifugiati a livello regionale e nazionale.

49. Andrebbero sostenute iniziative che promuovano la partecipazione delle donne e dei giovani rifugiati nelle decisioni che influenzano la loro vita e che diano loro la possibilità di incontrarsi e di prendere parte alla vita pubblica.

50. I finanziamenti dell'Unione Europea dovrebbero essere messi a disposizione per quelle attività che danno ai rifugiati la possibilità di lavorare in rete, a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, sia con altri rifugiati che con le istituzioni del paese d'asilo.

Le basi strutturali dell'integrazione

Accordi istituzionali

51. I rifugiati si trovano a dover fronteggiare diversi ostacoli all'integrazione; ostacoli derivanti dalla loro esperienza di fuga e di esilio involontario; dalla mancata conoscenza della lingua del paese di accoglienza; dall'isolamento; dalle difficoltà di adattamento durante i primi anni; e da problemi di salute fisica e mentale legati a traumi passati e a possibili torture. Essi incontrano altresì una serie di difficoltà legate sia a fattori sociali che economici, alle condizioni di vita durante la fase dell'accoglienza e alle lacune presenti in alcune politiche e pratiche di quelle istituzioni, negli stati europei, che offrono dei servizi.

Raccomandazioni

52. L'ECRE propone che, nel rispetto dello spirito della Convenzione del 1951, i governi europei riconoscano i rifugiati come "individui con bisogni speciali" e perciò bisognosi di servizi specifici durante la fase iniziale della loro integrazione in una società di accoglienza. Gli interventi dovrebbero essere motivati da questi stessi

bisogni e dovrebbero basarsi sul riconoscimento della diversità delle popolazioni rifugiate. In alcuni casi, va riconosciuta la necessità di interventi anche in una fase più avanzata del processo di integrazione.

53. L'azione governativa dovrebbe consistere in due strategie legate fra di loro: a) preparare i singoli rifugiati ad essere utili alla società, ad adempiere ai loro obblighi legali e a partecipare attivamente allo sviluppo socio-economico della comunità in cui vivono;⁴¹ ma anche b) rendere il contesto economico, sociale, culturale e fisico più accessibile e accogliente per i rifugiati.
54. I politici e gli erogatori di servizi, soprattutto in un contesto di assistenza/consulenza alla salute, all'istruzione e all'impiego, dovrebbero essere formati sulle conseguenze che le difficoltà linguistiche, i traumi fisici e psicologici e le differenze culturali/religiose possono avere sul processo di integrazione dei rifugiati.
55. In Europa ci sono notevoli differenze per quel che riguarda i programmi e le pratiche rivolte ai bisogni dei rifugiati. Le politiche dei governi e l'allocazione di risorse per l'integrazione dei rifugiati devono essere compatibili con le misure di protezione sociale specifiche di ogni stato europeo. E' auspicabile che i paesi che prevedono ampi sistemi di protezione sociale per differenti gruppi vulnerabili, sviluppino programmi/politiche a termine e specifici per i rifugiati. Tali iniziative potrebbero rivolgersi sia ai bisogni specifici dei rifugiati o potrebbero fungere da "ponte" con i servizi pubblici; potrebbero essere affiancate ai servizi che vengono erogati agli immigrati o alle minoranze. L'obiettivo generale dovrebbe essere quello di includere la problematica relativa ai rifugiati nelle politiche generali o in quelle sulle minoranze e sulla parità.
56. In paesi con politiche sociali meno regolamentate/non rivolte a nessun gruppo specifico, potrebbe risultare fuori luogo prevedere misure distinte per i rifugiati. In questo caso, le politiche sociali in generale dovrebbero prevedere interventi speciali – piuttosto che un trattamento separato – rivolti alle possibili difficoltà che incontrano i rifugiati, in modo da provvedere ai loro bisogni specifici come per esempio nell'ambito legale o della salute mentale.
57. In ogni caso, gli interventi devono prestare particolare attenzione alle questioni di genere e coinvolgere la donne rifugiate nell'elaborazione, realizzazione e valutazione dei programmi di integrazione.⁴²
58. Considerata la dimensione europea dell'integrazione dei rifugiati, l'ECRE propone che i fondi strutturali vengano messi a disposizione per sostenere la realizzazione di obiettivi individuati dall'UE per l'integrazione stessa dei rifugiati.⁴³ Si dovrebbero prevedere fondi specifici per i) continuare a sostenere approcci innovativi all'integrazione socio-economica dei rifugiati e allo scambio di informazioni e ii) per

⁴¹ Le potenzialità dei rifugiati ed uno sviluppo personale potrebbero anche facilitare un loro possibile ritorno nel paese d'origine se le circostanze rendessero possibile un ritorno dignitoso e sicuro.

⁴² Vedi anche il paragrafo 47 della *Posizione dell'ECRE sui richiedenti asilo e sulle donne rifugiate*, dicembre 1997.

⁴³ Il Fondo Sociale Europeo e l'Iniziativa Comunitaria EQUAL contengono ora riferimenti specifici a rifugiati e richiedenti asilo.

promuovere lo sviluppo di ricerche comparative e longitudinali sull'integrazione dei rifugiati in Europa.⁴⁴

59. Riguardo ai paesi dell'Europa centrale e orientale, l'ECRE raccomanda la creazione di un programma di finanziamento per sostenere l'integrazione dei rifugiati in questi stessi paesi. Si dovrebbero altresì adottare delle misure per far sì che la proposta degli Strumenti strutturali di pre-accesso, stabiliti attraverso il processo di allargamento dell'UE, venga usata per finanziare progetti sull'integrazione dei rifugiati e per facilitare la cooperazione tra progetti portati avanti dall'UE e dall'Europa centrale e dell'Est.

*Accesso al mercato del lavoro*⁴⁵

60. In pochissimi paesi europei viene consentito ai richiedenti asilo di lavorare durante il periodo di attesa circa l'esito della loro domanda. Alcuni paesi garantiscono tale diritto dopo sei mesi dalla richiesta d'asilo; altri, riconoscono ai richiedenti asilo diritti differenziati in termini di tipo di lavoro a cui possono aver diritto e di durata dell'impiego.
61. Una volta ottenuto il riconoscimento dello status, molti rifugiati sotto Convenzione ottengono automaticamente il permesso di lavoro.⁴⁶ In alcuni paesi, comunque, il fatto di accordare forme di protezione complementare a persone non esposte al rischio di persecuzione secondo quanto previsto dalla Convenzione del 1951, comporta soltanto un diritto al lavoro più limitato.

Raccomandazioni

62. L'ECRE sostiene che il mancato accesso al mondo del lavoro durante il periodo iniziale di arrivo nel paese di asilo, ostacola seriamente l'integrazione a lungo termine dei rifugiati. Raccomanda l'abolizione, il prima possibile, di qualunque restrizione all'impiego e comunque non oltre sei mesi da quando si è inoltrata la domanda di asilo.⁴⁷ Oltre ad ottenere il permesso di lavoro, i richiedenti asilo dovrebbero essere sostenuti nell'accesso al mondo del lavoro e nella partecipazione a corsi elementari di formazione professionale. Anche i familiari dovrebbero beneficiare di quegli accordi previsti per i richiedenti asilo.
63. L'ECRE ritiene che le restrizioni al lavoro rischiano di spingere le persone verso il lavoro nero o di incoraggiarle ad una dipendenza dall'assistenza pubblica. In particolare, considera le limitazioni poste al diritto al lavoro dei rifugiati sotto Convenzione una violazione della stessa Convenzione delle Nazioni Unite relative allo status dei rifugiati.⁴⁸ L'ECRE spinge affinché i governi nazionali garantiscano ai

⁴⁴ Nel 1997, la Commissione Europea ha introdotto la linea di bilancio B3-4113 - Misure per l'assistenza dei rifugiati. Un limitato sostegno finanziario può a volte essere garantito all'Europa Centrale e dell'Est attraverso il Programma PHARE-LIEN.

⁴⁵ Il Consiglio Britannico per i Rifugiati ha stilato una documentazione dettagliata su temi riguardanti l'impiego per i rifugiati che può essere consultata sul sito web della *Task Force* per l'integrazione <http://www.refugeenet.org>

⁴⁶ L'unica eccezione di rilievo è il Lussemburgo, dove il permesso di soggiorno non implica automaticamente il permesso di lavoro.

⁴⁷ Vedi anche il paragrafo 37 della *Posizione dell'ECRE sull'accoglienza dei richiedenti asilo* (giugno 1997).

⁴⁸ L'articolo 17 della Convenzione del 1951 stabilisce che ai rifugiati venga accordato il trattamento più favorevole che viene riconosciuto, in virtù di un trattato o per consuetudine, ai cittadini di qualunque altro stato. Comunque,

rifugiati e alle persone con protezione complementare un diritto incondizionato al lavoro e un accesso automatico al permesso di lavoro.⁴⁹ Qualunque restrizione al lavoro, motivata da problemi relativi alla sicurezza nazionale e alla cittadinanza, dovrebbe essere minima e basarsi su motivazioni ragionevoli.

64. Molti rifugiati in tutta Europa devono affrontare problemi quali la disoccupazione, la sottoccupazione, un impiego al di sotto delle loro qualifiche e un lavoro precario nonostante le alte qualifiche e/o il conseguimento di un titolo di studio nel paese di accoglienza. L'ECRE raccomanda che i programmi che promuovono la partecipazione al lavoro dei rifugiati siano fatti su misura di ciascun individuo, attraverso degli interventi che si basino su una piena conoscenza dell'andamento del mercato del lavoro e che tengano conto delle generali strategie di rigenerazione economica e di sviluppo.
65. Si dovrebbe dare priorità ai bisogni legati ai problemi linguistici, di comunicazione e al mondo del lavoro. Una seconda fase potrebbe concentrarsi sullo sviluppo di programmi di accesso al lavoro che prendano in considerazione le capacità e le conoscenze dei rifugiati, le esperienze passate, gli interessi professionali e le aspirazioni future. Si dovrebbe cercare di facilitare un apprendimento "sul posto di lavoro" attraverso una combinazione di lavoro o di stage con corsi di formazione.
66. Un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta alle donne rifugiate, favorendo la loro partecipazione a programmi di lavoro e fornendo loro le informazioni necessarie sui loro diritti al lavoro e all'assistenza sociale, all'assistenza all'infanzia o in caso di difficoltà di mobilità e nei trasporti.
67. Un elemento chiave degli interventi per il lavoro è la creazione di partenariati tra istituzioni quali Camere di Commercio, datori di lavoro in settori pubblici e privati, agenzie locali/regionali per lo sviluppo, sindacati e consulenti del lavoro. Si dovrebbero considerare le seguenti opportunità: sviluppare schemi di orientamento che coinvolgano uomini d'affari già in pensione o che ancora lavorano; una sensibilizzazione sul posto di lavoro basata su "storie positive di rifugiati"; e la creazione, nell'ambito lavorativo, di opportunità di lavoro in rete. I rifugiati dovrebbero essere consultati in tutte le fasi di messa a punto, realizzazione e valutazione delle strategie orientate ai loro bisogni e dovrebbero, inoltre, essere "utilizzati" come "modelli" in grado di offrire orientamento al lavoro e alla libera professione sulla base delle loro esperienze passate.
68. Il Trattato di Amsterdam prevede che gli Stati Membri dell'UE trattino il lavoro come una "materia comune"; questi si impegnano altresì a coordinare i loro programmi. Al Summit dell'UE sul lavoro, tenutosi nel novembre del 1997, è stato raggiunto un accordo relativamente alle Linee Guida sull'occupazione nell'Unione Europea. Tali Linee Guida saranno alla base dei Piani di azione nazionale a favore dell'occupazione.

al momento di siglare l'accordo, il Benelux ed i paesi scandinavi hanno posto delle riserve all'art. 17(1) nel senso che tale disposizione non si applica agli accordi regionali economici e doganali.

⁴⁹ Vedi anche gli articoli 18 (lavoro autonomo), 19 (libera professione) e 24 (1) (a) (legislazione del lavoro) della Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati, l'articolo 23 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, gli articoli 6, 7 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, l'articolo 6 della Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, la Sezione 1,1 dello Statuto sociale europeo.

Le Linee Guida del 1999 sull'occupazione includono, tra le raccomandazioni agli Stati Membri, la promozione "dell'inclusione sociale e delle pari opportunità per i gruppi svantaggiati".⁵⁰ In questo contesto, l'ECRE raccomanda che le misure dei governi, per ridurre la disoccupazione nell'Unione Europea, tengano conto della situazione lavorativa dei rifugiati riconosciuti e delle persone con protezione complementare.

Discriminazione nel mondo del lavoro

69. Spesso, nel mondo del lavoro, i rifugiati si trovano a dover affrontare problemi di discriminazione diretta o indiretta; problemi difficili da prevenire nella pratica persino in paesi con una forte legislazione contro la discriminazione. I governi europei dovrebbero cercare di introdurre una legislazione e dei sistemi di controllo contro le molestie di tipo razziale in modo da lottare contro il razzismo sul lavoro e promuovere pari opportunità. Si dovrebbero rendere disponibili sistemi di rivalsa giuridica facilmente accessibili e meccanismi di attuazione della normativa.
70. Allo stesso modo, i governi nazionali, le organizzazioni non governative e quelle ecclesiastiche dovrebbero svolgere un ruolo chiave nel sensibilizzare i datori di lavoro ed i sindacati riguardo le preziose capacità e conoscenze disponibili fra i rifugiati e il potenziale contributo che questi possono apportare sul posto di lavoro. Si dovrebbe promuovere la diffusione di immagini positive dei rifugiati e di buone pratiche nell'ambito lavorativo attraverso una formazione interculturale e campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica.
71. La Commissione Europea dovrebbe svolgere un ruolo importante nella sensibilizzazione di partner sociali europei attraverso un'opera di informazione. Le imminenti misure contro la discriminazione, previste dall'Articolo 13 del Trattato di Amsterdam,⁵¹ dovrebbero essere ugualmente applicabili ai rifugiati, senza fare distinzioni tra cittadini dell'UE e cittadini extracomunitari.

Riconoscimento dei titoli stranieri

72. Un problema chiave in cui si imbattono i rifugiati consiste nelle difficoltà di accesso al mondo del lavoro e nel dover ricoprire ruoli inferiori alla loro preparazione. Un'ulteriore barriera è rappresentata dal mancato riconoscimento dei titoli ottenuti all'estero e delle passate esperienze lavorative. In alcuni paesi, esistono sistemi di "certificazioni di competenze" che mirano a facilitare, su basi individuali, il riconoscimento di titoli stranieri e di esperienze lavorative. In altri casi, sono stati messi a punto delle metodologie quali l'AP(E)L [Assessment of Prior (Experiential) Learning - Valutazione delle conoscenze (empiriche) acquisite in precedenza] per aiutare i rifugiati a valutare le esperienze passate.

Raccomandazioni

73. L'ECRE raccomanda la creazione, a livello dell'Unione Europea, di un sistema di riconoscimento di esperienze e titoli precedenti. Questo dovrebbe rendere possibile

⁵⁰ Consiglio Europeo di Vienna, Conclusioni della Presidenza, 11-12 dicembre 1998.

⁵¹ L'articolo 13 del Trattato di Amsterdam prevede "un'adeguata azione per lottare contro la discriminazione basata sul sesso, su origini razziali o etniche, sulla religione o sul credo, sull'invalidità, sull'età o sugli orientamenti sessuali.

verifiche, criteri di valutazione e una serie di buone pratiche, sempre a livello dell'Unione Europea, che colmino i divari fra il livello dei titoli dei rifugiati e gli standard, a livello scolastico ed industriale, nei paesi d'asilo. Per alcune professioni, si dovrebbe cercare di istituire dei corsi riconosciuti e "avanzati".⁵² Tutte queste misure dovrebbero essere parallele a quelle in vigore per i cittadini di paesi terzi.

74. Le ONG che assistono i rifugiati e gli enti che offrono consulenza/assistenza, dovrebbero cercare di conoscere a fondo i sistemi di riconoscimento dei titoli ottenuti all'estero. Si dovrebbe anche enfatizzare l'importanza di stabilire eventuali diritti per i rifugiati relativamente al riconoscimento dei loro titoli sulla base di relativi accordi bilaterali, firmati da alcuni governi europei.

Formazione professionale⁵³

Raccomandazioni

75. La formazione professionale dovrebbe essere considerata come uno strumento essenziale volto all'assunzione dei rifugiati piuttosto che una formazione solo fine a se stessa. I programmi di formazione professionale dovrebbero tener conto delle esigenze attuali e future del mondo del lavoro e risultare, entro specifici limiti di tempo, in uno stage o in una assunzione.
76. Per facilitare l'accesso dei rifugiati a corsi di formazione professionale, si dovrebbero creare dei servizi di informazione, nei singoli paesi, che riescano ad offrire informazioni facilmente accessibili circa programmi di formazione professionale generali o appositamente previsti per i rifugiati.
77. Si dovrebbero attuare dei programmi che facciano da "ponte", in modo da sostenere i rifugiati nell'individuazione di obiettivi flessibili di formazione e di partecipazione al mondo del lavoro. Questi dovrebbero consistere in corsi che precedono quelli veri e propri di formazione professionale, corsi di formazione linguistica legata all'ambito lavorativo, di orientamento al mercato del lavoro, di consulenza alla carriera e di sviluppo di quelle capacità necessarie per la ricerca di un impiego. Tali programmi dovrebbero essere collegati a corsi che diano accesso all'impiego e dovrebbero cercare di coinvolgere i datori di lavoro del settore pubblico e privato per la formazione "sul posto".
78. Si dovrebbero creare programmi su misura per risolvere i problemi che le donne rifugiate incontrano nell'accesso a corsi di formazione. Tali corsi dovrebbero essere flessibili e dovrebbero cercare di aiutare le donne a superare quelle barriere o difficoltà culturali, quali le necessità di cure per l'infanzia, che possono compromettere la possibilità di usufruire di opportunità educative e di formazione.

⁵² Vedi anche le convenzioni europee del Consiglio d'Europa nell'ambito del riconoscimento di titoli accademici incluse: la No 15, Convenzione europea per l'equiparazione dei diplomi per l'ammissione all'università e il suo Protocollo (No 49); la No 21, Convenzione europea per l'equiparazione del periodo di studio universitario; la No 32, Convenzione europea per il riconoscimento accademico dei titoli universitari; e la No 138, Convenzione europea per un riconoscimento generico del periodo di studi universitari. La Convenzione congiunta del 1997 tra il Consiglio d'Europa e l'UNESCO cerca di trattare temi legati al riconoscimento dei titoli acquisiti in precedenza, e solo nell'ambito dell'istruzione.

⁵³ France Terre d' Asile ha stilato una documentazione dettagliata su temi riguardanti la formazione professionale dei rifugiati che può essere consultata sul sito web della *Task Force* per l'integrazione <http://www.refugeenet.org>.

79. La partecipazione dei rifugiati a corsi di formazione e a programmi volti all'integrazione dovrebbe essere stimolata sulla base della fiducia e della disponibilità piuttosto che sulla coercizione. Le sanzioni imposte in caso di mancata frequenza dovrebbero essere corrispondenti agli obblighi che si applicano ai cittadini e dovrebbero seguire un'attenta valutazione della struttura e del contenuto dei programmi di formazione.
80. Considerando l'effetto che ha la fase di accoglienza sull'integrazione a lungo termine dei rifugiati o sulle prospettive di rimpatrio, si dovrebbero offrire dei corsi base di formazione per i richiedenti asilo non appena questi inoltrano la loro richiesta d'asilo. Questi corsi dovrebbero concentrarsi sullo sviluppo di capacità o di conoscenze che potrebbero essere utili in caso di volontà a rimanere nel paese di accoglienza, di rimpatrio e di reintegrazione nel paese d'origine o di trasferimento in un paese terzo.
81. Grazie al Fondo Sociale Europeo, la Commissione Europea ha finanziato un certo numero di programmi di formazione professionale rivolti a rifugiati che vivono nei paesi dell'UE. Nell'ambito dei nuovi fondi strutturali, si dovrebbero incoraggiare i governi nazionali a far uso del loro potere discrezionale affinché possano sostenere un costante sviluppo di opportunità di corsi di formazione professionale per i rifugiati. Si dovrebbero prevedere simili meccanismi per quei paesi candidati all'ingresso nella UE.

*Istruzione*⁵⁴

82. L'istruzione è uno strumento importante nel processo di adattamento e di integrazione sociale.⁵⁵ Promuove lo sviluppo personale dei rifugiati mentre, allo stesso tempo, aumenta le loro possibilità di dare un contributo alla società di accoglienza attraverso una partecipazione attiva al mondo del lavoro.
83. Alcuni paesi organizzano corsi di lingua per rifugiati come parte di un percorso completo di integrazione per i nuovi arrivati. La durata può variare da tre mesi a tre anni. In alcuni casi la frequenza è obbligatoria per quelli che ricevono assistenza sociale. In altri paesi, non ci sono disposizioni in merito a corsi di lingua.

Raccomandazioni

84. L'ECRE raccomanda che, nella fase iniziale dell'integrazione dei rifugiati, vengano adottate misure per programmi speciali in ambito didattico o linguistico. Dovrebbe anche essere previsto un supporto finanziario, conformemente ai cittadini del paese di asilo, per scopi educativi generali e per colmare il divario tra i titoli ottenuti dai rifugiati nel loro paese e i requisiti per essere ammessi ai principali corsi di studio del paese di accoglienza.

⁵⁴ Il World University Service (GB) ha stilato una documentazione dettagliata su temi riguardanti l'istruzione dei rifugiati che può essere consultata sul sito web della *Task Force* per l'integrazione <http://www.refugeenet.org>.

⁵⁵ Vedi anche l'articolo 22, la Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati; l'articolo 26, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; l'articolo 13, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; l'articolo 4, la Convenzione dell'UNESCO contro la discriminazione nell'istruzione; l'articolo 28, la Convenzione sui diritti dell'infanzia; il Protocollo No 1, articolo 2, la Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

85. Tutti i rifugiati cui viene concessa la residenza in un paese europeo dovrebbero aver diritto ad un numero minimo di ore per corsi di lingua gratuiti. Si dovrebbero prevedere misure speciali per coloro che si occupano di assistenza all'infanzia.
86. I corsi devono essere accessibili e soddisfare i bisogni e le richieste didattiche dei rifugiati. Si dovrebbero prevedere una serie di corsi, inclusi corsi intensivi/accreditati e corsi che affrontino la questione dell'alfabetizzazione e/o che siano incentrati sullo sviluppo di una formazione professionale/carriera o sull'orientamento socioculturale nel paese d'asilo.
87. E' necessario anche attuare delle misure perché i richiedenti asilo possano acquisire conoscenze linguistiche elementari durante la fase iniziale di arrivo nel paese d'asilo.

L'istruzione dei bambini rifugiati

88. L'istruzione e la frequenza scolastica sono una parte essenziale del processo di integrazione dei bambini rifugiati. Attraverso l'insegnamento di una lingua comune, l'offerta di pari opportunità per raggiungere un migliore status socio-economico e la preparazione degli alunni a vivere in armonia in società multiculturali, le scuole rivestono un ruolo chiave non soltanto come centri in cui si acquisiscono delle conoscenze ma anche come luoghi in cui i bambini rifugiati vengono preparati, formalmente ed informalmente, a vivere nella nuova società.

Raccomandazioni

89. E' necessario garantire una formazione interculturale in modo da sensibilizzare gli insegnanti ed il personale scolastico in generale sull'effetto che ha il fatto di essere un rifugiato sui processi di apprendimento dei bambini. Un'attività di sensibilizzazione potrebbe essere necessaria anche verso quegli enti incaricati della definizione dei curricula scolastici.
90. Le istituzioni legate all'istruzione dovrebbero cercare di favorire la messa a punto di metodologie appropriate per valutare le lacune nei progressi dei bambini rifugiati, riconoscere la competenza nelle lingue madri e sviluppare parametri per valutare i miglioramenti relativi alla lingua nazionale.
91. Ai genitori rifugiati e/o ai tutori devono essere dati gli strumenti necessari per prendere parte all'istruzione dei loro figli o dei bambini a loro affidati e alla gestione delle problematiche scolastiche. Ove possibile, le scuole dovrebbero cercare di assumere mediatori culturali per introdurre più facilmente i bambini rifugiati appena arrivati ai curricula e all'ambiente scolastico del paese di asilo.
92. I giovani rifugiati si trovano ad affrontare una serie di difficoltà, perché considerati troppo grandi per prendere parte alle classi organizzate per i bambini durante la fase di accoglienza e troppo giovani per frequentare corsi di lingua per adulti o di orientamento alla carriera. L'ECRE raccomanda che gli educatori elaborino, per rifugiati tra i 14 ed i 19 anni, dei programmi speciali di lingua e di orientamento didattico e alla carriera. Tali programmi dovrebbero fungere da "ponte" con il sistema scolastico o con corsi di formazione.

*Alloggio*⁵⁶

93. L'alloggio è un diritto umano fondamentale ed una necessità. Le condizioni di vita delle persone determinano, in buona parte, il loro stato di salute, il loro benessere, la capacità di intraprendere un'occupazione e di mirare ad un miglioramento di sé attraverso l'istruzione e attività ricreative e, di conseguenza, di raggiungere uno standard di vita soddisfacente.⁵⁷
94. Fra gli stati europei, ci sono differenze sostanziali nelle misure alloggiative previste per i rifugiati. In alcuni paesi, i comuni assegnano gli alloggi ai rifugiati sulla base di un sistema di quote o di disponibilità alloggiative. In altri paesi, i rifugiati devono trovarsi da soli l'alloggio sia nel settore pubblico che privato. In alcuni casi, per i rifugiati, un alloggio a breve termine può essere disponibile attraverso centri d'accoglienza che forniscono loro anche assistenza sociale.

Raccomandazioni

95. L'ECRE raccomanda che gli stati europei garantiscano il diritto umano fondamentale all'alloggio a tutte quelle persone che necessitano di protezione internazionale, indipendentemente dal loro status.
96. L'ECRE raccomanda che ai rifugiati sotto Convenzione e alle persone con protezione complementare venga data la possibilità di scegliere dove stabilirsi e di avere pieno accesso ai diritti in materia alloggiativa.⁵⁸ Una volta ottenuto il permesso di soggiorno, le persone che si trovano nei centri di accoglienza dovrebbero ricevere tutte le informazioni necessarie per poter prendere una "decisione informata", avendo considerato attentamente il tipo e l'ubicazione della casa eventualmente disponibile.

⁵⁶ Il Consiglio Olandese per i Rifugiati ha stilato una documentazione dettagliata su temi riguardanti l'alloggio dei rifugiati che può essere consultata sul sito web della *Task Force* per l'integrazione <http://www.refugeenet.org>.

⁵⁷ L'articolo 21 della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati prevede un obbligo positivo, da parte degli stati, di accordare ai rifugiati un "trattamento il più favorevole possibile" in relazione all'alloggio.

⁵⁸ Articolo 26 della Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati; articolo 12(1) e (3) dell'Accordo internazionale sui diritti civili e politici; Protocollo N° 4, articolo 2, della Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

97. Nel caso di paesi con un sistema centralizzato di assegnazione di case popolari per i rifugiati, sarebbe utile tener conto dei legami familiari o dei vincoli delle comunità nelle zone in cui i rifugiati si stabiliranno, così come delle opportunità nell'ambito lavorativo e scolastico e delle disponibilità di strumenti di integrazione. In ogni caso, i rifugiati vanno coinvolti nelle decisioni che riguardano le loro vite. Nell'ambito dell'insediamento dei rifugiati vanno considerate anche le esperienze passate fatte in proposito e caratterizzate da successi o da fallimenti.
98. Tra i requisiti chiave per dare ai rifugiati la possibilità di effettuare delle scelte sono previsti: accesso alle informazioni circa le opzioni alloggiative ed il profilo delle singole regioni; risorse finanziarie sotto forma di sussidio di disoccupazione e di assistenza alloggiativa; e un diritto, senza riserve, all'impiego.
99. La possibilità di fruire di sussidi alloggiativi e di altri sussidi sociali non dovrebbe essere vincolata alla residenza in una specifica area geografica. Non si dovrebbe riservare un trattamento diverso ai rifugiati sotto Convenzione, alle persone con protezione complementare ed ai cittadini del paese di asilo.
100. Va combattuta la discriminazione, diretta ed indiretta, nel settore alloggiativo. I governi europei dovrebbero introdurre delle legislazioni contro la discriminazione supportate da uno stanziamento di fondi per lo sviluppo di servizi di mediazione, dalla creazione di sistemi di monitoraggio di episodi di discriminazione razziale e da uno studio per risolvere i problemi di segregazione territoriale.
101. Andrebbe ipotizzata la possibilità di creare dei programmi di informazione per i rifugiati su quelli che sono i loro diritti ed i loro doveri sulla base della legislazione relativa all'alloggio. Per facilitare l'accesso al mercato locativo privato bisognerebbe rendere disponibili dei fondi per le organizzazioni non governative in modo che queste possano sviluppare degli schemi di garanzia degli affitti per i rifugiati.
102. Le autorità locali, gli erogatori di servizi e l'opinione pubblica in generale, andrebbero informati relativamente alla presenza e ai bisogni delle popolazioni rifugiate che vivono nella loro stessa zona. Le attività di sensibilizzazione dovrebbero mirare al raggiungimento di una maggiore comprensione da parte dell'opinione pubblica, alla creazione di relazioni tra i rifugiati e gli abitanti del posto e alla consapevolezza del contributo positivo che possono apportare i rifugiati se si sentono accettati e inclusi.
103. I politici e gli *opinion leader* dovrebbero guidare il dibattito con le organizzazioni non governative e le autorità locali, svolgendo, al tempo stesso, un ruolo di mediazione. Prioritari devono essere quei programmi che orientano i rifugiati verso i costumi e i modi di vivere delle popolazioni autoctone.
104. I governi europei e gli enti regionali dovrebbero introdurre norme legate a criteri di finanziamento di programmi di rinnovamento urbano in modo da incoraggiare le autorità locali e gli altri attori a consultare le comunità locali (incluso i rifugiati residenti) sulla realizzazione delle politiche urbane.

Salute⁵⁹

105. Secondo quanto afferma l'Organizzazione Mondiale per la Sanità (OMS), la salute è "uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non solamente l'assenza di malattie o infermità."⁶⁰ La qualità della vita degli individui e la capacità di uno sviluppo personale dipendono dal loro benessere fisico e mentale.
106. I rifugiati possono soffrire di una serie di problemi di salute legati alle loro esperienze pregresse di persecuzione politica, tortura e prigionia nonché alle condizioni di fuga dal loro paese di origine. Le condizioni di salute dei rifugiati possono dipendere anche dal fatto di aver sofferto numerose privazioni,⁶¹ una separazione prolungata dai componenti della loro famiglia, difficoltà di adattamento culturale e dalla mancanza di prospettive future sia durante le lunghe procedure di determinazione dello status che una volta che è stato loro accordato il diritto di restare in un paese europeo.
107. Le misure sanitarie previste per i rifugiati differiscono a seconda dei paesi europei. In certi paesi, hanno un accesso limitato al sistema sanitario nazionale nel il periodo in cui la loro richiesta di asilo viene esaminata o quando viene loro garantita protezione complementare. In altri paesi, hanno diritto di usufruire di tali servizi alla stessa stregua dei cittadini.
108. Nel caso di rifugiati riconosciuti, l'accordare dei diritti in materia sanitaria non implica necessariamente un pieno godimento degli stessi. L'accesso ai servizi è spesso ostacolato da rigide procedure amministrative, da requisiti finanziari (come ad esempio forme di copagamento), da una limitata o addirittura mancanza di comprensione da parte dei rifugiati dei sistemi sanitari nazionali e da una mancanza di consapevolezza, da parte dei dottori e di altro personale medico, dei bisogni dei rifugiati e delle loro aspettative di cura.
109. Anche le difficoltà linguistiche possono ostacolare l'accesso dei rifugiati alla salute. In alcuni paesi, i servizi di interpretariato sono previsti all'interno del sistema sanitario nazionale, sebbene non sempre siano accessibili o adatti ai bisogni dei rifugiati. In altri paesi, l'uso di interpreti non è previsto.
110. All'interno di alcune comunità di rifugiati in Europa, la mutilazione genitale femminile (MGF) costituisce una notevole fonte di preoccupazione. Si tratta di un tema controverso che suscita forti reazioni da parte delle comunità di rifugiati e del personale sanitario. La mutilazione comporta dei rischi immediati per la salute di coloro che vengono sottoposti a tale pratica oltre ad avere implicazioni fisiche e psicologiche a lungo termine.

⁵⁹ Il Consiglio Italiano per i Rifugiati ha stilato una documentazione dettagliata su temi riguardanti la salute dei rifugiati che può essere consultata sul sito web della *Task Force* per l'integrazione <http://www.refugeenet.org>.

⁶⁰ Nel 1977 l'Assemblea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha stabilito che il principale obiettivo sociale dei governi e dell'OMS dovesse essere il raggiungimento, entro il 2000, e per tutta la popolazione mondiale, di una condizione sanitaria che avrebbe permesso di condurre una vita sociale ed economica produttiva. Nel 1981 l'Assemblea ha adottato all'unanimità la Strategia Globale di Salute per Tutti da essere realizzata entro il 2000.

⁶¹ Alloggi al di sotto degli standard normali, un basso reddito, isolamento sociale, disoccupazione o un'occupazione inferiore rispetto alle qualifiche.

111. Nella maggior parte dei paesi europei, le ONG così come le organizzazioni ecclesiastiche rivestono un ruolo importante fornendo, ai rifugiati che ne hanno maggior bisogno, consulenza, sostegno psicologico e sociale e cure mediche. In alcuni paesi,⁶² queste organizzazioni sono interamente o in parte finanziate dallo stato; in altri,⁶³ possono contare solo su donazioni private e sul volontariato.

Raccomandazioni

112. L'ECRE ritiene che un accesso limitato ai servizi sanitari o una totale mancanza di accesso agli stessi, oltre all'assenza di sane e adeguate condizioni di accoglienza durante la fase iniziale di arrivo dei rifugiati, possono seriamente compromettere le loro prospettive di salute e di integrazione sul lungo periodo. Propone che i servizi di salute fisica e mentale siano disponibili per i richiedenti asilo sin dal loro arrivo nel paese di asilo europeo.

113. Quando si mettono a punto strategie che mirano a facilitare l'accesso, da parte dei rifugiati, ai servizi sanitari ed il loro uso, bisognerebbe cercare di adottare metodi che creino un rapporto di fiducia tra i rifugiati e il personale sanitario. Per poter superare le barriere all'accesso, delle priorità dovrebbero essere quelle di creare servizi di interpretariato e di mediazione così come pure di promuovere l'educazione alla salute e programmi di prevenzione (incluso materiale informativo scritto e orale).

114. L'ECRE propone che i servizi specifici per i rifugiati diventino parte integrante dei servizi sanitari istituzionali e usufruiscano di aiuti pubblici a lungo termine. Questi servizi dovrebbero fungere da "ponte" con quelli istituzionali e rivolgere la loro attenzione ai bisogni specifici di cura e trattamento dei rifugiati derivanti dalle loro esperienze vissute nel paese di origine e durante la fuga verso la sicurezza e l'accoglienza nel paese di asilo.

115. Gli interventi mirati alla salute fisica e mentale devono considerare tutte le circostanze di vita del rifugiato. Il personale sanitario dovrebbe cercare, per quanto possibile, di offrire dei servizi che tengano conto della sensibilità culturale in modo da poter conciliare le norme sanitarie europee con un modello di salute non Occidentale. Nelle scuole e sul posto di lavoro dovrebbero essere forniti corsi su rifugiati e temi transculturali per professionisti, inclusi medici, infermieri, interpreti e altri; in questo contesto, è auspicabile il coinvolgimento dei rifugiati e/o dei rappresentanti delle loro comunità in qualità di formatori.

116. Le donne rifugiate dovrebbero essere informate sui servizi sanitari esistenti nel paese d'asilo e dovrebbero poter scegliere di essere visitate da un medico donna. E' importante spiegare alle donne le implicazioni delle loro scelte relative alla riproduzione e alla pianificazione familiare oltre a fornire informazioni sui servizi disponibili e sulle leggi relative all'aborto.

117. Nel caso di comunità di rifugiati in cui la mutilazione genitale femminile (MGF) fosse comunemente praticata, le autorità sanitarie dovrebbero cercare di mettere a

⁶² Soprattutto nel Nord Europa.

⁶³ Nel Sud Europa.

punto programmi di sensibilizzazione sanitaria mirata a quei gruppi che tradizionalmente praticano la MGF.

118. Il personale sanitario dovrebbe adottare delle norme comuni per quanto concerne gli standard di trattamento per i rifugiati con problemi relativi alla loro salute mentale. Si dovrebbe cercare di far sì che si eviti di stigmatizzare i rifugiati che sono state vittime di tortura o di altri traumi. Un'assistenza speciale, programmi di cura e di riabilitazione dovrebbero essere disponibili gratuitamente e dovrebbero essere rivolti agli interi nuclei familiari quando espressamente richiesto. Qualunque tipo di misura si adotti, questa dovrà essere attenta alle questioni di genere e dovrà tener conto degli effetti successivi a esperienze di fuga e di esilio sul benessere dei rifugiati a medio e a lungo termine.

Ricongiungimento familiare

Raccomandazioni

119. La consuetudine internazionale⁶⁴ ribadisce fermamente il principio di unità familiare e di rispetto per la vita familiare. L'ECRE raccomanda che il ricongiungimento familiare non sia limitato alle persone che soddisfano i criteri della Convenzione del 1951, ma che venga esteso anche alle persone cui è stata accordata protezione complementare.⁶⁵
120. I governi europei non dovrebbero imporre restrizioni al diritto al ricongiungimento familiare dei rifugiati e delle persone con protezione complementare che siano legate al periodo di soggiorno, alla posizione impiegatizia, all'accesso all'alloggio, alla possibilità di produrre un reddito o alla possibilità di mostrare la documentazione comprovante eventuali parentele.⁶⁶
121. Si dovrebbe cercare di far sì che le famiglie dei rifugiati possano ricongiungersi nel più breve tempo possibile, almeno entro i primi sei mesi dal riconoscimento dello status.
122. Il diritto al ricongiungimento familiare non dovrebbe essere limitato ai parenti più stretti.⁶⁷ Si dovrebbero porre in essere delle procedure che facilitino l'accesso al

⁶⁴ La Convenzione del 1951 non prevede, nella definizione di rifugiato, il principio di unità familiare. La maggior parte degli Stati, comunque, rispetta una raccomandazione sulla protezione della famiglia del rifugiato che è inclusa nell'Atto finale della Conferenza del 1951 delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e degli apolidi. Vedi anche la Convenzione sui diritti dell'infanzia, art. 10 e 20, l'Accordo internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, art. 10(1), l'Accordo internazionale sui diritti civili e politici, art. 17 e 23(1), la Convenzione per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, art. 8, le conclusioni dell'EXCOM No 9 (1977) e No 24 (1981). Vedi anche la posizione dell'ECRE su *Temporary Protection in the context of the Need for a Supplementary Refugee Definition* (La protezione temporanea nell'ambito della necessità di una definizione supplementare del concetto di rifugiato), marzo 1997, par. 24.

⁶⁵ Vedi anche la Conclusione dell'EXCOM No 15 (1979), Principi generali e) sul diritto affinché il ricongiungimento familiare non sia limitato a situazioni di asilo permanente.

⁶⁶ La Conclusione N° 24 dell'EXCOM sul ricongiungimento familiare afferma che "qualora si debba decidere sul ricongiungimento familiare, l'assenza di documenti comprovanti la validità di un matrimonio o di filiazione non deve, di per sé, essere considerata un impedimento".

⁶⁷ Il Manuale dell'ACNUR sulle procedure e sui criteri per determinare lo status di rifugiato contempla, come requisito minimo, l'inclusione dello/a sposo/a e dei figli minori. In pratica, comunque, il manuale riconosce che altre persone dipendenti, come per esempio i genitori anziani dei rifugiati, possono godere normalmente del diritto al ricongiungimento familiare se vivono nella stessa abitazione. La Conclusione N° 24 dell'EXCOM afferma che

ricongiungimento familiare, sulla base del diritto comune, per i partner dello stesso sesso, nonché per i familiari meno stretti ma comunque dipendenti dai rifugiati in questione.

123. Ai membri della famiglia dovrebbero essere garantiti lo stesso status legale e gli stessi diritti del rifugiato a cui si ricongiungono. Questi dovrebbero avere gli stessi diritti di accesso al mercato del lavoro, all'istruzione, alle strutture sanitarie e ad altri benefici che vengono garantiti a persone con status simile. Si dovrebbe altresì assicurare l'accesso a programmi specifici di integrazione.
124. Una speciale attenzione dovrebbe essere rivolta alle necessità di ricongiungimento familiare dei rifugiati minori non accompagnati⁶⁸ e dei rifugiati anziani.

Dati relativi ai rifugiati

Raccomandazioni

125. Nella maggior parte dei paesi europei, si sa poco sulla situazione socio-economica dei rifugiati sotto Convenzione e delle persone con protezione complementare. L'ECRE propone che i governi europei contemplino la creazione di risorse di informazioni centralizzate sui rifugiati. Tali risorse faciliterebbero la raccolta di importanti dati statistici e permetterebbero, ai governi europei ed alle organizzazioni non governative, di valutare in modo critico la qualità e l'efficacia dei programmi di integrazione dei rifugiati.
126. La raccolta dati dovrebbe essere fatta su base longitudinale e dovrebbe consentire un'analisi della situazione dei rifugiati di seconda generazione.
127. L'introduzione di un qualunque sistema di monitoraggio dell'integrazione dei rifugiati dovrebbe essere preceduta, se necessario, da consultazioni con i rifugiati e/o con i loro rappresentanti a livello nazionale. Tali consultazioni avrebbero lo scopo di dar vita a dei metodi *accettabili* di raccolta di dati statistici in modo da poter in seguito giustificare e attuare misure specifiche in favore dei rifugiati.
128. Per poter rendere la ricerca più facilmente accessibile, l'ECRE raccomanda che si adottino misure per la stesura, in inglese, francese e russo, di brevi e riassuntive descrizioni dei dati della ricerca stessa.

Finanziamenti dell'integrazione

129. Ci sono notevoli differenze nel livello di risorse usate dai governi europei per promuovere l'integrazione dei rifugiati. Queste, a loro volta, spesso riflettono differenze nei sistemi europei di protezione sociale. Alcuni paesi spendono una buona

“si spera che i paesi di asilo applicheranno criteri liberali nell'identificazione di quei membri di famiglia che possono essere ammessi al ricongiungimento, il tutto con lo scopo di promuovere una più completa politica di ricongiungimento familiare”.

⁶⁸ L'articolo 22 della Convenzione sui diritti dell'infanzia stabilisce che gli Stati collaborino nel rintracciare i genitori o altri componenti della famiglia di un qualunque bambino rifugiato, così da poter ottenere le necessarie informazioni per il ricongiungimento con la sua famiglia. Vedi *l'ECRE's Position on Refugee Children* (la Posizione dell' ECRE sui bambini rifugiati (novembre 1996).

fetta del loro Prodotto Interno Lordo (PIL) per il *welfare* sociale e hanno sviluppato appieno programmi di integrazione dei rifugiati e di *welfare* in generale. Altri paesi hanno sistemi meno sviluppati di protezione sociale e di integrazione, i cui livelli di spesa sono ben al di sotto del 22% del loro PIL. Tenuto conto dei crescenti problemi, in Europa, di esclusione sociale e di marginalizzazione dei nativi, così come degli immigrati, affiora una preoccupazione crescente tra i governi e l'opinione pubblica relativa al livello di risorse impiegate per favorire l'integrazione dei rifugiati.

Raccomandazioni

130. L'ECRE ritiene che il finanziamento dell'integrazione dei rifugiati sia responsabilità soprattutto dei governi. Quando si va a calcolare il costo dei programmi di integrazione dei rifugiati, i governi europei dovrebbero altresì considerare i costi sociali ed economici a lungo termine associati ai rischi di marginalizzazione dei rifugiati in caso di un mancato intervento, in una prima fase, da parte delle istituzioni. Considerata la dimensione europea dell'integrazione dei rifugiati e, sulla base della solidarietà europea, è necessario che finanziamenti europei strutturali e mirati continuino ad essere disponibili per realizzare obiettivi, su scala europea, di integrazione dei rifugiati.
131. Bisogna investire considerevolmente nei servizi durante la fase di accoglienza, in modo da rendere le persone capaci di sviluppare le necessarie competenze e conoscenze che facilitano l'integrazione nel paese di accoglienza nel caso in cui la richiesta d'asilo venga accolta.
132. Bisognerebbe investire anche nell'ambito dell'istruzione, così che le persone possano conseguire titoli utili a ricostruire il loro paese di origine in caso di ritorno.

Settembre 1999

ALLEGATI: Strumenti internazionali pertinenti

- Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948)
- Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966)
- Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966)
- Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e Protocollo del 1967
- Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (1965)
- Convenzione sui diritti dell'infanzia (1989)
- Convenzione dell'UNESCO contro la discriminazione nell'istruzione (1960)
- Carta sociale europea (1961)
- Protocollo aggiuntivo alla Carta sociale europea (1995)
- Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (1950)
- Convenzione europea sulla previdenza sociale (1972)
- Accordo europeo sul trasferimento di responsabilità relativa ai rifugiati (1980)