

32<sup>a</sup> SESSIONE**Dall'accoglienza all'integrazione: il ruolo degli enti locali e regionali di fronte al fenomeno migratorio**Risoluzione 411 (2017)<sup>1</sup>

1. Il crescente numero di richiedenti asilo che giungono in Europa rappresenta una sfida cruciale per ogni livello di governo e richiede l'adozione di provvedimenti adeguati ed efficaci negli Stati membri del Consiglio d'Europa. Gli enti locali e regionali, che, in quanto autorità più vicine alle popolazioni, rappresentano l'interlocutore di riferimento per qualsiasi situazione di emergenza, hanno la responsabilità di fornire ai migranti appena arrivati (indipendentemente dal loro status), protezione, assistenza e accesso ai servizi pubblici basilari (alloggio, cure sanitarie, istruzione), senza alcuna discriminazione.
2. L'onere della gestione della situazione attuale grava su un numero limitato di Stati, mentre sarebbe necessaria una maggiore solidarietà tra gli Stati europei. L'assenza di una risposta europea chiara e coerente a tale situazione ha provocato una crisi politica a livello internazionale e nazionale, lasciando sulle spalle degli enti locali e regionali, con limitate risorse e scarse indicazioni, la responsabilità di trovare risposte ai bisogni dei richiedenti asilo.
3. È importante disporre di definizioni precise quando si parla dei problemi legati alle migrazioni, poiché possono essere necessari interventi e investimenti diversi per affrontare la situazione attuale, sebbene il dovere delle autorità pubbliche sia quello di garantire il rispetto dei diritti umani di tutti i migranti, indipendentemente dal loro status giuridico.
4. Secondo la Convenzione di Ginevra del 1951 delle Nazioni Unite relativa allo status di rifugiato, un rifugiato è una persona che "nel giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua nazionalità, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può, o, per tale timore non vuole, domandare la protezione di detto Stato." I rifugiati godono di uno status giuridico, contrariamente ai richiedenti asilo.
5. I richiedenti asilo sono persone che hanno presentato una domanda di protezione in quanto rifugiati in uno Stato e stanno aspettando l'accertamento della loro situazione. Gli Stati hanno disposto procedure specifiche per il riconoscimento dello status di rifugiato. In tale contesto, spetta ai sistemi di asilo nazionali stabilire quali persone possono ottenere lo status di rifugiato o una protezione sussidiaria. Esiste tuttavia un sistema uniforme dell'Unione europea per il trattamento delle richieste di asilo, mirante a garantire il rispetto di norme minime comuni in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Il Regolamento di Dublino, che è ugualmente il principio fondamentale del Sistema europeo comune di asilo, determina lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo.
6. Infine, secondo l'Organizzazione internazionale per le Migrazioni (OIM), un migrante è una persona che sta per attraversare o ha attraversato una frontiera internazionale o si sposta all'interno di uno Stato dopo avere lasciato il proprio luogo di residenza abituale, qualunque sia il suo status giuridico, che la migrazione sia volontaria o involontaria, qualunque siano le cause della sua migrazione e la durata della sua permanenza.
7. L'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati richiedono l'attuazione quanto più rapida possibile di chiare politiche d'integrazione. Con tale obiettivo, garantire il rispetto dei diritti umani per ogni migrante, indipendentemente dal suo status, genere, paese di origine o nazionalità dovrebbe essere una priorità. Tuttavia, l'integrazione di tutti i nuovi arrivati resta una preoccupazione per varie ragioni, poiché ogni Stato ha il diritto sovrano di determinare chi accogliere sul suo territorio, conformemente

<sup>1</sup> Discussa e approvata dal Congresso il 28 marzo 2017, 1° seduta (si veda il documento [CG32\(2017\)07](#), relatori: György ILLES, Ungheria (L, GILD) e Yoomi RENSTRÖM, Svezia (R, SOC).

ai suoi obblighi internazionali. Sfortunatamente, la percezione negativa dei nuovi arrivati, alimentata da discorsi basati su timori e sentimenti xenofobi, crea una situazione deplorabile che rischia di nuocere al futuro processo d'integrazione. È tanto più vero per le donne e i bambini, che sono maggiormente esposti al rischio di diventare vittime di violenze e di abusi, quali la violenza sessuale, la tratta o la scomparsa di esseri umani. Esistono altri ostacoli, in particolare all'accesso al mercato del lavoro o alla partecipazione alla vita pubblica locale, che possono a loro volta compromettere l'integrazione nel lungo periodo dei nuovi arrivati nella comunità che li ospita.

8. Per affrontare tali questioni, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato numerose raccomandazioni volte a favorire l'interazione tra i rifugiati e i migranti e le società che li ospitano, e a migliorare il riconoscimento e la validazione delle loro competenze e il loro accesso all'occupazione. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) ha esaminato le questioni relative alla situazione attuale dei rifugiati, e in particolare la detenzione dei minori, la criminalizzazione dei migranti irregolari, la necessità di promuovere una maggiore solidarietà per la ricollocazione dei rifugiati, nonché l'esigenza di istituire un reale sistema comune europeo di asilo. Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa pubblica regolarmente dei pareri in cui raccomanda agli Stati membri di migliorare la protezione dei diritti umani dei migranti e garantire che gli irregolari senza documenti e i loro figli possano avere accesso ai diritti fondamentali, in particolare al diritto alle cure sanitarie e all'istruzione. L'ECRI ha dal canto suo adottato la Raccomandazione di politica generale n.16 sulla tutela contro la discriminazione dei migranti irregolari presenti sul territorio degli Stati.

9. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa si è impegnato ad attirare l'attenzione sul fatto che gli enti territoriali sono gli attori principali delle strategie per l'organizzazione dell'accoglienza dei migranti e la loro integrazione nelle comunità che li accolgono. A tal fine, il Congresso ha sottolineato nelle sue Risoluzioni, già in precedenza adottate, la necessità di promuovere lo spirito imprenditoriale dei migranti, il loro accesso effettivo ai diritti sociali, la partecipazione dei residenti stranieri alla vita pubblica a livello locale e il dialogo interculturale e interreligioso. Ha altresì adottato una dichiarazione sull'accoglienza dei rifugiati, che esorta gli Stati membri del Consiglio d'Europa a dare prova di maggiore solidarietà e a lavorare in stretta collaborazione con l'Unione europea e le autorità locali e regionali per la creazione di un network destinato alla condivisione delle esperienze e degli esempi di buone pratiche.

10. In considerazione di quanto sopra esposto, e convinto che gli enti locali e regionali costituiscano la pietra angolare degli sforzi volti ad affrontare efficacemente le sfide attuali connesse con i flussi migratori, il Congresso, riconoscendo che ogni Stato ha il diritto sovrano di determinare chi accogliere sul suo territorio, conformemente ai suoi obblighi internazionali, invita gli enti locali e regionali degli Stati membri,

a. per quanto riguarda tutti i migranti, indipendentemente dal loro status giuridico:

i. a seguire un approccio di governance locale in una prospettiva di inclusione e integrazione precoce, che ponga in risalto l'importanza dell'erogazione dei servizi fondamentali per tutti i residenti, abitanti stabili o nuovi arrivati, senza discriminazione, e che miri a trovare risposte alle loro necessità, indipendentemente dal loro status, dalla loro nazionalità o dal loro paese di origine;

ii. a impegnarsi per combattere gli attuali discorsi negativi e le rappresentazioni negative di tutti i migranti, qualunque sia il loro status legale, mediante campagne di sensibilizzazione, basate su un approccio volto a promuovere i diritti umani e la dignità della persona, con un'attenzione particolare rivolta alla campagna del Consiglio d'Europa contro il discorso dell'odio (No Hate Speech) presso i giovani cittadini del loro territorio;

iii. ad adottare provvedimenti finalizzati a promuovere l'educazione interculturale, al fine di sviluppare la conoscenza e la sensibilizzazione delle comunità di accoglienza sulla ricchezza delle culture dei migranti e sull'impatto positivo che possono avere (ad esempio, favorendo la loro inclusione nelle iniziative culturali o sportive, in cooperazione con le organizzazioni del volontariato e con partner privati) e promuovere l'educazione alla cittadinanza democratica, al fine di sviluppare presso i migranti la comprensione del funzionamento e dei valori sociali e civici della comunità che li ospita;

iv. ad avviare iniziative per lo sviluppo delle capacità a livello politico e amministrativo dei rappresentanti eletti e dei dipendenti comunali, mediante corsi di formazione, spiegazione dei comportamenti scorretti, scambi e sostegno all'"apprendimento basato sull'esperienza" e istituire servizi mirati di accoglienza, informazione e assistenza, di mediazione culturale, come pure servizi sanitari per migranti, adeguando la formazione dei professionisti della salute a una società sempre

più interculturale, tenendo presente la necessità di un approccio equilibrato che tenga conto degli interessi dei cittadini della società ospitante, così come di quelli dei migranti;

v. a promuovere presso le autorità il toolkit recentemente elaborato dal Congresso e rivolto agli amministratori locali sull'organizzazione di attività interculturali e interreligiose locali per facilitare l'informazione e lo scambio di buone pratiche;

b. per quanto riguarda in modo più specifico l'accoglienza dei rifugiati:

i. a cooperare con altri livelli di governo (locale, regionale e nazionale) per garantire una risposta coordinata ai problemi legati all'accoglienza dei rifugiati e con città di altri paesi, al fine di scambiarsi esempi di buone pratiche e sviluppare iniziative innovative, miranti a coinvolgere i rifugiati e l'insieme della cittadinanza.

ii. a riunire i partner locali (istituzionali o iniziative cittadine) che possono fornire un contributo alle attività su vari aspetti dell'accoglienza dei rifugiati, in particolare le ONG che hanno un'esperienza privilegiata del lavoro a favore dei rifugiati e/o della popolazione locale;

iii. ad accertarsi che le strutture di accoglienza per i rifugiati non siano utilizzate come centri di detenzione, in particolar modo per quanto concerne i bambini e i minori (poiché è essenziale se si vogliono integrare nella società che li ha accolti) e fornire informazioni precise sulle procedure nazionali necessarie per l'ottenimento dello status di rifugiato;

iv. a predisporre programmi a favore dei rifugiati, che tengano conto delle loro identità personali, delle loro competenze e capacità individuali e fornire servizi di consulenza e di assistenza per aiutarli a realizzare il loro progetto di vita, ivi compresi corsi di lingua e di formazione professionale, con un'attenzione particolare alle donne, ai giovani e ai gruppi con necessità speciali, quali gli anziani e i disabili;

v. a stimolare la consapevolezza degli enti locali riguardo alle estreme sofferenze subite dai rifugiati nel corso del loro viaggio verso l'Europa (comprese le violenze fisiche e psicologiche e i trattamenti inumani o degradanti) aggravate dalla burocrazia e dalle cattive condizioni di accoglienza, e incoraggiarli a istituire misure per fornire assistenza psicologica a quanti sono stati oggetto di maltrattamenti;

vi. a eliminare gli ostacoli pratici che si pongono ai rifugiati quando cercano di avere accesso al mercato del lavoro, proponendo loro programmi di integrazione, agevolandone l'accesso al mercato locale dell'occupazione, all'istruzione, alla formazione professionale, alle misure di preparazione al passaggio al mondo del lavoro e alle procedure per creare la loro impresa, con un'attenzione particolare alle misure che favoriscono l'accesso al lavoro regolare e contrastano lo sfruttamento, conformemente alla Dichiarazione di New York su rifugiati e migranti, adottata nel settembre 2016 dalle Nazioni Unite;

vii. a promuovere il volontariato comunitario in quanto mezzo per i richiedenti asilo recentemente arrivati che si trovano in una situazione di transito (nell'attesa della loro ricollocazione in un altro paese) di fornire un contributo alla comunità che li ospita grazie alla loro partecipazione ad attività socialmente utili, perché possano familiarizzarsi con l'ambiente lavorativo, migliorando in tal modo la loro visibilità presso i cittadini, che li vedranno come individui che contribuiscono al benessere della comunità locale;

viii. a dare priorità alle attività a favore dei bambini in situazioni difficili, in particolare quelli ospitati nei centri di accoglienza per rifugiati (sia i minori non accompagnati che quelli accolti insieme alla famiglia), i bambini di strada e mendicanti, e coordinare gli sforzi tra le autorità locali e quelle nazionali per ottenere al più presto possibile l'integrazione scolastica di tutti i bambini;

ix. a sostenere soluzioni abitative e iniziative volte ad incoraggiare la mescolanza e l'interazione positiva tra rifugiati e comunità che li ospitano e adottare misure determinate per impedire i processi di ghettizzazione;

x. ad adottare strumenti di programmazione e di monitoraggio per seguire le politiche e i servizi avviati sul loro territorio, in particolare mediante la promozione di accordi, memorandum di intenti e altre azioni che possano promuovere le sinergie tra i vari attori sociali ed economici coinvolti del settore privato e pubblico;

xi. a creare dei network destinati allo scambio di informazioni sulle soluzioni che possono essere attuate, indipendentemente dalle legislazioni nazionali o dalle scelte politiche (il progetto Gateway Cities del Consiglio d'Europa, se sarà lanciato, potrebbe funzionare come una piattaforma di scambio e di cooperazione tra territori in prima linea nell'accoglienza, con problemi analoghi per quanto riguarda l'immigrazione irregolare);

11. a esaminare la possibilità di presentare una domanda di sovvenzione alla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) che sostiene dei progetti di integrazione.