

34ª SESSIONE

Rapporto
CG34(2018)13prov
2 marzo 2018

Minori rifugiati non accompagnati: ruolo e responsabilità delle autorità locali e regionali

Commissione Questioni di attualità

Relatrice¹: Nawel RAFIK-ELMRINI, Francia (SOC, L)

| | |
|----------------------------------|---|
| Progetto di Risoluzione..... | 2 |
| Progetto di Raccomandazione..... | 5 |

Sintesi

A seguito della valutazione formulata nella Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia 2016-2020, secondo la quale i minori migranti rappresentano uno dei gruppi più vulnerabili in Europa, il rapporto esamina come i governi locali e regionali, in quanto autorità pubbliche che si trovano in prima linea per l'accoglienza dei rifugiati, possono proteggere i diritti dei minori rifugiati, sviluppando attività per l'erogazione dei servizi, applicando norme di qualità e stimolando un atteggiamento positivo della popolazione nei confronti dei rifugiati. Sottolinea che le autorità locali e regionali svolgono un ruolo essenziale nel garantire l'accesso ai diritti e a procedure adattate alle esigenze dei bambini e nel migliorare la loro integrazione.

Il Congresso invita tutti i livelli di governo ad adottare un approccio basato sui diritti dell'infanzia (non discriminazione, tutela dell'interesse superiore del bambino, diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo e diritto a essere ascoltato) nei confronti di ogni bambino durante la durata del suo soggiorno in un paese. Esorta gli Stati membri a porre fine alla detenzione amministrativa dei minori e a ricercare soluzioni alternative di assistenza adattate ai minori non accompagnati e separati dalle loro famiglie. Invita i governi ad accelerare l'esame delle richieste di asilo dei minori e delle famiglie vulnerabili, riconoscendoli come gruppo target prioritario in tutte le strategie nazionali a favore della salute, dell'istruzione e della protezione.

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

PROGETTO DI RISOLUZIONE²

1. Dal 2015, più di un milione di bambini e minori sono giunti negli Stati membri del Consiglio d'Europa, per sfuggire alla guerra, ai conflitti e alla povertà. Nonostante il calo di tali cifre nel 2017, bambini e famiglie continuano ad essere esposti a sofferenze, violenze ed abusi nel tentativo di raggiungere l'Europa, dove sperano di trovare condizioni di vita migliori. Tuttavia, viste l'insufficiente preparazione dei servizi per l'infanzia nella maggior parte degli Stati nell'affrontare tali flussi migratori e l'entità dei problemi da risolvere, la maggioranza dei minorenni non ha trovato un ambiente familiare stabile e sicuro. Al contrario, l'assenza di risposte appropriate in numerosi paesi li espone ad ulteriori rischi e compromette la coesione sociale.

2. La *Strategia sui diritti dell'infanzia (2016-2021)*³ del Consiglio d'Europa sottolinea che i minori migranti sono uno dei gruppi più vulnerabili nel continente europeo; questa è stata elaborata per fornire sostegno e consigli agli Stati membri nei loro sforzi per proteggere i minori rifugiati mediante una serie di documenti e di rapporti, culminati nell'adozione, da parte del Comitato dei Ministri, nel maggio 2017 a Nicosia (Cipro), del *Piano d'azione per la protezione dei minori rifugiati e migranti in Europa*.

3. Spetta normalmente alle autorità centrali il compito di pianificare le attività necessarie per rispondere alla situazione dei rifugiati, conformemente alla legislazione e alle politiche nazionali in materia di asilo; ciò nonostante, i servizi incaricati di erogare cure e assistenza, di fornire alloggio e istruzione rientrano spesso, nella pratica, nell'ambito delle competenze e responsabilità degli enti locali e regionali.

4. Le collettività locali e regionali hanno le competenze, la capacità e la responsabilità di tutelare i diritti dei minori rifugiati, sviluppando attività per l'erogazione dei servizi, applicando norme di qualità e stimolando un atteggiamento positivo della popolazione locale nei confronti dei rifugiati. Svolgono quindi un ruolo essenziale per garantire l'accesso a diritti e a procedure adattate alle esigenze dei bambini, per assicurare una protezione efficace e per migliorare l'integrazione dei minori che desiderano restare in Europa.

5. In tutta Europa, gli Stati continuano ad adattare le loro legislazioni, le loro politiche e le loro strategie per poter far fronte all'afflusso più importante di rifugiati sul nostro continente a partire dal 2015. Le autorità locali e regionali di numerosi paesi stanno elaborando nuovi modelli per sostenere, facilitare e ampliare l'accesso dei rifugiati a servizi di qualità, nel settore della sanità, dell'istruzione, dell'assistenza sociale e della protezione. Tali modelli, per essere efficaci e durevoli nel tempo e avere il massimo impatto positivo sui minori e sulla collettività, devono adottare un approccio basato sui diritti dell'infanzia.

6. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ha sottolineato che un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta agli interessi e ai diritti fondamentali dei rifugiati e dei migranti e ha adottato, nel marzo 2017, un rapporto intitolato "Dall'accoglienza all'integrazione: il ruolo degli enti

2 Bozze preliminari di risoluzione e di raccomandazione approvate dalla Commissione Questioni di attualità il 18 ottobre 2017.

Membrî della Commissione:

G. Neff (Presidente), M. Rira, J. Miquel Vila Bastida*, E. Yeritsyan, A. Rabl, H. Sonderegger, S. Huseynova, Y. Rzayeva, A. Turtelbloom, C. Dejonghe, M. Mahmutbegovic, G. Stoyanova, A. Mimenov, V. Flego, L. Perikl*, A. Antosova, A. Dufek, P.B.Andersen, E. Flyvholm, .L. Siemann, P. Kauma, M. Ryo, V. Charbonneau, F. Bierry, P. Ayache, N. Rafik-Elmrini, G. Tkemaladze, J. Frey, M. Mueller, H. Kuhn-Theis, M. Mahnke, J. Neumann, G. Ioakeimidis, I. Dourou, J. Pfeffer, A. Magyar, H. Halldorsson, P. Hand*, C. Casciari, P. Fassino, D. Leodori, B. Toce, V. Niro, A. Ravins, .E. Rudeliene*, P. Weidig*, M. Fava, G. Policinski (sostituto V.Romaniuc), F. Gamedinger, S. Nicevic*, L. Kompier, J. Van den Hout, T. Bransdal, K. Matyjaszczyk, G. Grzelak, B. Horta, J. Couto, N. Rosu, E. R. Moldovan, M. S. Luca, I. Metshin, M. Kovtun, V. Syrova, S.Orlova, T. Romashova, Z. Dragunkina, F. Bizzocchi, A. Popovic, D. Davidovic, B. Kovacova, V. Prebilib, A. Caballero Alvarez, R. Gonzalo Lopez, C. Gamarra Ruiz-Clavijo, J.Navarrete Perez, I. Linge, Y. Renstrom, D. Ghisletta, J. Fehr, Z.Damjanovski*, N. Altun, F.Gezmis, Y. Celik, M. Subasioglu, M. Kocatepe, D. Ensivrii, O. Sienkevych, S. Bohatyrychuk- Kryvko, V. Atroshenko, O. Kaliuzhana, D. Simmons, C. McKelvie, E. Atkinson, M. Fodor, J. Warmisham, E. Campbell-Clark.

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

Segretariato della Commissione: S. Cankoçak, Segretaria della Commissione e M. Grimmeissen, Co-segretaria della Commissione.

3 *Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia (2016-2021)* (marzo 2016) Strasburgo, p.9

locali e regionali di fronte al fenomeno migratorio⁴. La presente risoluzione intende fornire consigli agli enti locali e regionali su come rafforzare la protezione dei bambini e dei minori rifugiati non accompagnati e fare in modo che il periodo che avranno trascorso nei paesi di accoglienza rappresenti per loro un'esperienza positiva.

7. Alla luce di quanto precedentemente esposto, il Congresso, pur riconoscendo il diritto sovrano di ciascuno Stato, fatti salvi gli obblighi internazionali, di determinare le persone che intende accogliere nel suo territorio, invita le autorità locali e regionali degli Stati membri a:

a. adottare un approccio basato sui diritti dell'infanzia (non discriminazione, interesse superiore del bambino, diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, e diritto ad essere ascoltato) nei confronti di ogni minore per tutta la durata del suo soggiorno in un paese, indipendentemente dal suo status giuridico o dall'avanzamento della procedura per l'esame della sua domanda d'asilo, e mirare a facilitare la possibilità di indirizzarlo rapidamente verso i servizi generali competenti per l'assistenza all'infanzia e alle famiglie, perché possano farsene carico, anziché creare sistemi, strutture o servizi paralleli o alternativi, che rischiano di accrescere il divario tra la comunità del paese di accoglienza e i rifugiati, rallentando gli sforzi compiuti per favorire l'integrazione;

b. prestare attenzione, al momento della predisposizione di politiche e dell'adozione di misure, alle buone pratiche osservate a livello locale, caratterizzate da un forte coinvolgimento delle ONG e della società civile, da una stretta cooperazione tra i diversi livelli di governo e tra i vari ministeri, dall'istituzione di servizi di supporto e dalla soppressione degli ostacoli amministrativi e pratici per l'accesso a tali servizi;

c. sviluppare soluzioni alternative al trattenimento per le famiglie e nuove modalità adeguate per l'accoglienza dei minori non accompagnati e separati, prendendo in considerazione le linee guida pertinenti (in particolare per quanto riguarda l'accertamento dell'età, la designazione di un tutore, e le alternative al trattenimento amministrativo dei minori) e le raccolte di buone pratiche e altre risorse (manuali e materiali formativi) che saranno prodotti nel quadro del Piano d'azione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori rifugiati e migranti in Europa (2017-2019);

d. partecipare alla predisposizione dei piani nazionali per la ricollocazione dei migranti, per essere maggiormente in grado di preparare i servizi, la popolazione locale e le figure professionali adeguate per l'arrivo di minori rifugiati (tramite corsi di formazione, assunzione di personale di sostegno, elaborazione di linee guida, ecc.) e impegnarsi nei confronti dei minori non accompagnati e vulnerabili per garantire loro pieno accesso ai servizi di assistenza sanitaria, di istruzione e di protezione fin dal momento del loro ingresso, e sostenere il loro processo di completa integrazione nelle collettività locali, nel lungo periodo;

e. incoraggiare le autorità regionali cui sono attribuite competenze in materia di istruzione a vigilare affinché l'offerta educativa essenziale per i minori rifugiati comprenda il diritto immediato di accesso alla scolarizzazione in ambito scolastico ordinario e a servizi adeguati di sostegno linguistico e pedagogico, comprese attività di sostegno didattico;

f. incoraggiare le autorità regionali cui sono attribuite competenze in materia di assistenza sanitaria ad adottare piani sanitari essenziali, comprendenti l'inclusione sistematica nei programmi nazionali sanitari di base, l'offerta di servizi di consulenza e trattamenti e cure d'emergenza, nonché i diritti essenziali in materia di protezione sociale, che consentano l'accesso all'assistenza sociale di base, agli assegni familiari e all'assistenza all'alloggio per le famiglie con bambini e a non fare dipendere l'erogazione di un aiuto materiale dall'avanzamento della domanda d'asilo o dai requisiti in materia di residenza;

g. cooperare con le comunità e la società civile per rimuovere gli ostacoli all'accesso ai servizi sanitari, di istruzione e di protezione per le famiglie di rifugiati (ad esempio, risolvere il problema dell'obbligo sussistente in numerosi paesi che impone di avervi soggiornato almeno 3 mesi prima che un bambino richiedente asilo possa iscriversi a scuola, o dare alle madri e ai figli un accesso automatico ai servizi locali di salute materno-infantile), e istituire servizi di sensibilizzazione e di sostegno destinati a facilitare l'accesso precoce ai servizi ordinari e favorire una rapida integrazione nella popolazione locale (grazie a mediatori culturali, servizi di traduzione, una formazione linguistica ed eventualmente una formazione e un orientamento professionale per il personale esistente, figure professionali e dirigenti);

⁴ Risoluzione 411-2017, Raccomandazione 394-2017:
https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680703e5e

h. eliminare le restrizioni basate sullo status di residenza/o di visto per l'accesso alle strutture locali di accoglienza per i senzatetto e altri centri di accoglienza e creare strutture per i rifugiati e i migranti vittime di violenze sessuali o fondate sul genere;

i. cooperare con gli organismi locali di protezione dell'infanzia per il controllo e la gestione delle strutture, garantire che ogni minore ivi ospitato sia posto ufficialmente sotto la responsabilità delle autorità locali garanti per l'infanzia, e istituire strutture di alloggio e di assistenza alternative per prevenire, mitigare, accorciare e ridurre il periodo di collocamento dei bambini in strutture chiuse;

j. incoraggiare le collettività locali a predisporre e gestire dei servizi locali per la designazione dei tutori dei minori rifugiati, adattati al loro contesto specifico e alle loro risorse, e istituire appositi organismi per la tutela, incaricati di promuovere tale servizio, fornire un sostegno, un'assistenza e una formazione, condurre campagne di reclutamento di tutori volontari per minorenni non accompagnati e risolvere le controversie e le difficoltà.

PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE⁵

1. Dal 2015, più di un milione di bambini e minori sono giunti negli Stati membri del Consiglio d'Europa, per sfuggire alla guerra, ai conflitti e alla povertà. Nonostante il calo di tali cifre nel 2017, bambini e famiglie continuano ad essere esposti a sofferenze, violenze ed abusi, nel tentativo di raggiungere l'Europa, dove sperano di trovare condizioni di vita migliori. Tuttavia, viste l'insufficiente preparazione dei servizi per l'infanzia nella maggior parte degli Stati nell'affrontare tali flussi migratori e l'entità dei problemi da risolvere, la maggioranza dei minorenni non ha trovato un ambiente familiare stabile e sicuro. Al contrario, l'assenza di risposte appropriate in numerosi paesi li espone ad ulteriori rischi e compromette la coesione sociale.

2. Il Consiglio d'Europa ritiene da tempo che i minori migranti rappresentano uno dei gruppi più vulnerabili nel continente europeo, e lo ha riconosciuto nella sua *Strategia sui diritti dell'infanzia (2016-2021)*⁶. In tale ambito, il Consiglio d'Europa ha fornito sostegno e consigli agli Stati membri nei loro sforzi per proteggere i minori rifugiati mediante una serie di documenti e di relazioni, culminati nell'adozione, in occasione di una conferenza ministeriale, svoltasi nel maggio 2017 a Nicosia (Cipro), del *Piano d'azione per la protezione dei minori rifugiati e migranti in Europa*.

3. In tutta Europa, gli Stati continuano ad adattare le loro legislazioni, le loro politiche e le loro strategie per poter far fronte all'afflusso più importante di rifugiati sul nostro continente a partire dal 2015. Spetta normalmente alle autorità centrali il compito di pianificare le risposte alla situazione dei rifugiati, conformemente alla legislazione e alle politiche nazionali in materia di asilo. L'aumento del numero di donne e di bambini interessati e l'allungamento della durata del loro soggiorno nel paese di accoglienza prima che sia presa una decisione riguardo alla loro domanda di asilo esercita inevitabilmente una pressione sugli organismi locali di protezione dell'infanzia, perché possano integrare tali minori nei servizi ordinari e sostenere un modo di vita autonomo delle famiglie al di fuori dei centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati.

4. Oltre all'adozione, a livello nazionale e locale, di quadri legislativi e politici chiari ed espliciti che possano favorire l'attuazione delle azioni, altri fattori possono influire sul successo o il fallimento delle varie risposte ai bisogni dei minori rifugiati, tra cui l'atteggiamento della popolazione nei confronti dei rifugiati, la solidità delle istituzioni di protezione dei diritti dell'infanzia esistenti nel paese, l'esperienza delle società in materia di migrazione e di asilo, la percezione del valore rappresentato dai migranti per l'economia locale e le risorse finanziarie, umane e di altro tipo disponibili.

5. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ha sottolineato che un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta agli interessi e ai diritti fondamentali dei rifugiati e dei migranti e ha adottato, nel marzo 2017, un rapporto intitolato "Dall'accoglienza all'integrazione: il ruolo degli enti locali e regionali di fronte al fenomeno migratorio"⁷. La presente raccomandazione intende proporre delle misure atte a rafforzare la protezione dei bambini e dei minori rifugiati non accompagnati e a fare in modo che il periodo che avranno trascorso nei paesi di accoglienza rappresenti per loro un'esperienza positiva.

6. Alla luce di quanto precedentemente esposto, il Congresso invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa a:

a. effettuare con urgenza una valutazione dei processi nazionali in materia di migrazioni e asilo, per determinare i settori in cui i minori corrono maggiori rischi e richiedono una maggiore protezione (quale definita dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia), affiancandola a un programma d'azione comune tra gli organi preposti alla protezione dell'infanzia e quelli incaricati della migrazione e dell'asilo, al fine di eliminare i rischi e rafforzare le garanzie;

b. convenire con urgenza a livello internazionale su una definizione comune del termine 'trattenimento' e tracciare un inventario di tutte le strutture chiuse destinate ad accogliere minori presenti sul loro territorio, accertandosi che osservino le norme internazionali in materia di assistenza e protezione, che siano soggette a controlli esterni regolari e siano pubblicamente responsabili delle loro azioni e che tutti i minori trattenuti al loro interno possano accedere gratuitamente a consulenze e assistenze giuridiche, che si possano sviluppare soluzioni alternative al trattenimento per le famiglie e modalità adeguate alternative in materia di assistenza ai minori non accompagnati e separati;

⁵ Si veda la nota a piè di pagina 2

⁶ *Strategia sui diritti dell'infanzia del Consiglio d'Europa (2016-2021)* (marzo 2016) Strasburgo, p9

⁷ Risoluzione 411(2017) Raccomandazione 394(2017):

https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680703e5e

- c. definire politiche e norme destinate a garantire l'erogazione uniforme, a costi contenuti, di servizi di qualità che soddisfino le esigenze dei minori e il rispetto dei loro diritti;
- d. impegnarsi ad accogliere minori non accompagnati e bambini separati e lavorare insieme per accelerare l'esame delle richieste di asilo dei minori e delle famiglie vulnerabili, considerandoli come un gruppo target prioritario in tutte le strategie e nei piani d'azione nazionali a favore della salute, dell'istruzione e della protezione e assegnando loro a tal fine risorse sufficienti;
- e. definire in modo chiaro e preciso il contenuto dei diritti fondamentali dei minori migranti o rifugiati, indipendentemente dal loro status giuridico, al fine di evitare delle restrizioni all'accesso ai diritti derivanti da trattamenti poco uniformi o incoerenti o a una confusione riguardante i loro diritti, e diffondere tali informazioni presso i rifugiati e i richiedenti asilo al loro ingresso sul territorio del paese;
- f. vigilare, nello stesso spirito, affinché l'offerta educativa essenziale per i minori rifugiati comprenda il diritto immediato di accesso alla scolarizzazione in ambito scolastico ordinario e a servizi adeguati di sostegno linguistico e pedagogico, comprese attività di sostegno didattico;
- g. garantire che tutti i minori rifugiati abbiano pieno accesso alla giustizia e alla rappresentanza legale efficace e adeguata in ogni fase dell'esame della loro richiesta di asilo, per consentire ai tutori volontari di concentrarsi sull'accompagnamento, la cura e il sostegno del minore;
- h. mettere in grado gli organismi locali di protezione dell'infanzia, in tutta Europa, di adottare misure proattive per stabilire norme comuni relative ai centri di accoglienza e alle strutture di transito e di trattenimento del loro territorio, sviluppare protocolli e meccanismi per la segnalazione e la responsabilità e proporre una formazione e un sistema continuo di supporto;
- i. incoraggiare tali organismi a sviluppare nuovi servizi a livello locale concentrati sui bisogni dell'infanzia e promuovere modalità di lavoro basate sui diritti che possano avvalersi dei punti di forza e della resilienza delle comunità locali e delle comunità dei rifugiati.