



RACCOMANDAZIONI DELL'UNHCR SUGLI ASPETTI RILEVANTI DELLA PROTEZIONE DEI RIFUGIATI IN ITALIA

[Luglio 2012]

Sono decine di migliaia i rifugiati¹ ed i migranti che giungono ogni anno in Italia, nel contesto dei cosiddetti “flussi migratori misti”. Paese di emigrazione fino agli anni '60, l'Italia oggi è diventato un Paese di destinazione sia per coloro che fuggono dalle persecuzioni sia per i migranti economici. Su una popolazione di circa 60 milioni di abitanti, si stima che i cittadini di Paesi terzi presenti in Italia siano tra i 4 e i 5 milioni, compresi circa 61.000 rifugiati.

Nel 1954 l'Italia ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati e nel 1972 il relativo Protocollo addizionale. Ma è dal 1990, con l'approvazione della “Legge Martelli” e l'abolizione della c.d. “riserva geografica”, che detta Convenzione trova in Italia piena applicazione². Da allora, l'Italia partecipa attivamente alle iniziative dell'Unione Europea volte ad armonizzare le politiche in materia di asilo e di immigrazione e a stabilire un Sistema Comune Europeo di Asilo.

Al fine di favorire un ulteriore rafforzamento e allineamento delle attuali politiche e prassi italiane in materia di asilo agli standard internazionali ed europei, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha elaborato, nel consueto spirito di cooperazione costruttiva, alcune raccomandazioni, indirizzate al Governo e alle altre competenti istituzioni e autorità italiane, nelle seguenti aree di intervento:

1. Accesso al territorio e principio di *non-refoulement*;
2. Protezione dei minori non accompagnati o separati;
3. Accesso alla procedura di asilo;
4. Qualità della procedura di riconoscimento della protezione internazionale;
5. Condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo;
6. Integrazione locale e reinsediamento;
7. Attività dell'UNHCR in favore dei rifugiati in altre regioni del mondo.

¹ Nel presente documento il termine “rifugiato” viene utilizzato per indicare sia coloro ai quali è stato riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 1A della Convenzione di Ginevra del 1951, sia coloro ai quali è stata riconosciuta una forma complementare di protezione internazionale.

² Legge N. 39 del 28 febbraio 1990

1. Accesso al territorio e principio di *non-refoulement*

La legislazione italiana in materia di immigrazione e asilo prevede una serie di garanzie procedurali e sostanziali, che mirano, tra l'altro, ad assicurare l'accesso al territorio da parte delle persone che richiedono la protezione internazionale. Il Testo Unico sull'immigrazione stabilisce che: *"In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione"*³.

Alla luce del principio contenuto in tale disposizione⁴ e della sua primaria rilevanza a livello nazionale ed internazionale, l'UNHCR esprime il proprio vivo apprezzamento nei confronti delle autorità italiane, in particolare della Guardia Costiera, della Guardia di Finanza e della Marina Militare, per aver soccorso in mare, spesso lontano dalle coste italiane ed in condizioni di estrema difficoltà, migliaia di persone, portandole in Italia e salvando così la loro vita. Si tratta di persone che giungono via mare nell'ambito dei c.d. "flussi migratori misti", flussi irregolari in cui richiedenti asilo e rifugiati, in fuga da persecuzioni, guerre civili, violazioni dei diritti umani, usano le stesse rotte e gli stessi mezzi di trasporto dei migranti economici.

Il 23 febbraio 2012 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo si è pronunciata sul caso Hirsi Jamaa e altri c. Italia (n. 27765/09) che riguarda un gruppo di 24 somali ed eritrei, parte di un gruppo più ampio di migranti intercettati nel maggio 2009 in alto mare da alcune unità navali italiane e successivamente respinti verso la Libia. La Corte ha ritenuto che questa operazione rappresenti una violazione dell'art. 3 (Divieto assoluto di tortura e trattamenti inumani e degradanti) e dell'art. 13 (Diritto ad un ricorso effettivo) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nonché dell'art. 4 (Divieto di espulsioni collettive) del 4° Protocollo addizionale.⁵ L'UNHCR ha accolto positivamente le prime dichiarazioni del Governo italiano su questa decisione della Corte di Strasburgo, in particolare quelle del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'Interno, che – secondo quanto riportato dai media – hanno espresso l'intenzione di voler rispettare il giudizio della Corte.⁶

³ D.Lgs. 286/98, art. 19, co. 1.

⁴ Principio di "non-refoulement", art. 33 Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati.

⁵ Nella motivazione della sentenza la Corte ha, tra l'altro, affermato che le obbligazioni internazionali derivanti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo devono sempre essere rispettate anche in acque internazionali, in quanto le persone intercettate e trasferite a bordo di navi statali italiane, si trovavano in quel momento sotto l'effettiva giurisdizione italiana. Pertanto l'Italia è da considerare responsabile anche delle conseguenze risultanti dal respingimento verso la Libia. La Corte ha inoltre eccepito che le persone respinte non erano state informate sulla possibilità di fare domanda di protezione internazionale. La Corte ha ribadito che la mancanza di informazione rappresenta uno degli ostacoli maggiori all'accesso alla procedura di asilo e che ogni individuo, soggetto a misure di allontanamento, ha diritto ad ottenere informazioni adeguate per essere effettivamente messo in grado di accedere alle procedure pertinenti. La Corte ha inoltre riscontrato che non vi erano sufficienti garanzie al fine di assicurare una dettagliata valutazione delle posizioni individuali dei migranti intercettati.

⁶ (ANSA) - ROMA, 23 FEB - *"Alla luce dell'analisi di questa sentenza prenderemo decisioni per quanto riguarda il futuro"*. Così il premier Mario Monti sulla condanna della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo per i respingimenti verso la Libia.

(ANSA) - ROMA, 23 FEB - *"Sono in corso serrati contatti con la nuova dirigenza libica al fine di riavviare la collaborazione operativa fra i due Paesi. Ogni iniziativa intrapresa sarà improntata all'assoluto rispetto dei diritti umani ed alla salvaguardia della vita degli uomini in mare"*. Lo ha detto il Ministro dell'Interno, Annamaria Cancellieri.

Tra maggio e settembre 2009 le unità navali italiane sono state coinvolte nel rinvio in Libia delle persone intercettate in acque internazionali che erano partite da tale Paese in maniera irregolare con l'intenzione di raggiungere l'Italia. Tra le persone respinte c'erano anche richiedenti asilo e rifugiati che non potevano trovare un'effettiva protezione in Libia. Secondo le informazioni disponibili, nel settembre 2009 il Governo italiano ha cessato di adottare misure di respingimento in alto mare, uno sviluppo accolto favorevolmente dall'UNHCR. Tuttavia, ad oggi, la politica dei respingimenti in alto mare non è stata ufficialmente revocata da parte del Governo. Una dichiarazione in tal senso rappresenterebbe un passo importante per garantire il rispetto del principio di "non-refoulement", sia sotto il profilo formale che sostanziale.

Anche nel contesto dei rinvii in Grecia di cittadini di Paesi terzi che arrivano in modo irregolare su traghetti nei porti adriatici sono stati segnalati casi di richiedenti asilo che non hanno potuto accedere alla procedura, anche a causa del limitato accesso ai servizi di informazione e assistenza ai valichi di frontiera. Anche in questi casi è necessario identificare gli eventuali bisogni di protezione, in maniera sistematica, al fine di garantire l'effettivo accesso alla procedura dei richiedenti asilo.

L'adozione di misure di controllo delle frontiere e di contrasto delle migrazioni irregolari rimane una prerogativa legittima dello Stato. L'UNHCR tuttavia ribadisce la propria preoccupazione quando tali misure non prevedono meccanismi appropriati per individuare, tra i migranti, i potenziali richiedenti asilo e altre persone bisognose di protezione.

Raccomandazioni

- 1. L'UNHCR, anche alla luce della recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo, raccomanda che negli accordi di riammissione e di cooperazione finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare siano inserite adeguate clausole di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati. Inoltre, appare importante che nel contesto di espulsioni, intercettazioni e respingimenti siano sempre considerate le eventuali conseguenze di tali provvedimenti, incluso il rischio di allontanamenti a catena verso Paesi ove le persone potrebbero essere esposte al rischio di persecuzione o di altre gravi violazioni dei diritti umani. Al fine di mantenere un efficace sistema di salvataggio in mare, l'UNHCR auspica inoltre che la dichiarazione di Lampedusa come "luogo non sicuro per lo sbarco dei migranti ai soli fini del soccorso in mare", decretata con ordinanza n. 15 del 24. 9. 2011, possa quanto prima essere revocata.**
- 2. L'UNHCR, anche in considerazione di quanto stabilito dalla Corte di Strasburgo nella summenzionata sentenza, auspica che tutti i meccanismi di controllo delle frontiere garantiscano il rispetto del principio di non-refoulement. Un approccio attento agli**

(ANSA) - ROMA, 23 FEB - "Con altrettanta fermezza - spiega il Ministro dell'Interno - sarà contrastata l'immigrazione illegale soprattutto quella che si manifesta attraverso la tratta delle persone". Sulla condanna di Strasburgo all'Italia poi il Ministro aggiunge: "La decisione di oggi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in quanto sentenza proveniente da un alto organo giurisdizionale europeo, va rispettata e non commentata".

eventuali bisogni di protezione dovrebbe inoltre prevedere misure che garantiscano a tutti, inclusi i potenziali richiedenti asilo, un'informazione tempestiva sulla possibilità di presentare una domanda di protezione, sulla procedura di asilo, sulle altre possibilità di soggiorno e sul ritorno volontario. In tale contesto, l'effettiva possibilità di esprimere qualsiasi eventuale esigenza di protezione dovrebbe sempre essere garantita, così come il rispetto della riservatezza e la disponibilità di interpreti. È di fondamentale importanza che le autorità competenti, prima di applicare qualsiasi misura di allontanamento, valutino caso per caso gli eventuali bisogni di protezione delle persone che stanno per essere respinte o allontanate.

3. Al fine di agevolare l'individuazione di richiedenti asilo e di garantirne l'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, l'UNHCR suggerisce di applicare quanto previsto dall'art. 10 del Manuale pratico per le guardie di frontiera (Manuale Schengen)⁷ del 6 novembre 2006, elaborato dalla Commissione Europea, che, nel paragrafo 6 del preambolo, raccomanda *“che gli Stati membri utilizzino inoltre il Manuale pratico ai fini della formazione del personale da assegnare a compiti di controllo di frontiera”*.
4. L'UNHCR raccomanda che sia ulteriormente intensificata la preparazione specifica sui temi della protezione internazionale dei rifugiati per il personale impegnato nel contesto del controllo delle frontiere, nell'ambito delle ordinarie attività di formazione a loro rivolte. Inoltre, dovrebbero essere fornite indicazioni adeguate affinché i richiedenti asilo siano identificati e segnalati alle autorità competenti, prima dell'applicazione di qualsiasi misura di respingimento. La formazione dovrebbe vertere sugli aspetti giuridici, sulle informazioni sui Paesi d'origine e sulla comunicazione interculturale. Si raccomanda, inoltre, che nel programma ufficiale di formazione del personale impiegato negli uffici immigrazione delle Questure e nel controllo delle frontiere sia inserita una regolare attività di formazione in materia di asilo. L'UNHCR ribadisce la propria disponibilità a collaborare con le autorità competenti nel progettare e realizzare moduli di formazione sulla protezione internazionale dei rifugiati.

⁷ Cfr. Art. 10. Richiedenti asilo/protezione internazionale:

Art. 10.1 *Un cittadino di un paese terzo deve essere considerato un richiedente asilo/protezione internazionale se esprime in un qualsiasi modo il timore di subire un grave danno facendo ritorno al proprio Paese di origine o nel Paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale. L'intenzione di chiedere protezione non deve essere manifestata in una forma particolare. Non occorre che la parola "asilo" sia pronunciata espressamente; l'elemento determinante è l'espressione del timore di quanto potrebbe accadere in caso di ritorno. In caso di incertezza sul fatto che una determinata dichiarazione possa essere intesa come l'intenzione di chiedere asilo o un'altra forma di protezione internazionale, le guardie di frontiera devono consultare le autorità nazionali a cui spetta esaminare le domande di protezione internazionale.*

Art. 10.2 *A tutti i cittadini di Paesi terzi che lo desiderano deve essere data la possibilità di chiedere asilo/protezione internazionale alla frontiera (anche nelle zone di transito aeroportuali e portuali). A tal fine, le autorità di frontiera devono informare i richiedenti, in una lingua che possa essere da loro sufficientemente compresa, delle procedure da seguire (come e dove presentare la domanda), nonché dei loro diritti e doveri, incluse le conseguenze possibili dell'inosservanza dei loro obblighi e di una mancata collaborazione con le autorità. Per evitare malintesi e per essere certi che gli interessati siano stati adeguatamente informati sui loro diritti e sui loro doveri nonché sulla procedura, se un richiedente protezione internazionale non ha una conoscenza sufficiente della lingua parlata nello Stato membro in questione, si deve fare eventualmente ricorso ad un interprete.*

Art. 10.3 *Ogni domanda di protezione internazionale deve essere trasmessa o all'autorità nazionale competente designata da ciascuno Stato membro per l'esame/trattamento o all'autorità incaricata di decidere se ammettere il richiedente sul territorio affinché l'autorità competente ne esamini la domanda. La guardia di frontiera non può decidere di respingere un richiedente prima di aver consultato le competenti autorità nazionali.*

5. Si auspica infine il potenziamento dei servizi di assistenza ed informazione, previsti dal Testo Unico sull'immigrazione (art. 11 comma 6 del D.Lgs. 286/98) ed attualmente esistenti presso gli aeroporti di Roma/Fiumicino e Milano/Malpensa e presso i principali porti adriatici. Il servizio d'informazione ed assistenza dell'aeroporto di Milano/Malpensa, attualmente accessibile tramite uno sportello situato dopo il controllo dei passaporti, potrebbe essere più efficacemente collocato nell'area di transito, così come avviene nell'aeroporto internazionale di Roma/Fiumicino. Inoltre, questo tipo di servizio dovrebbe essere reso disponibile a tutte le persone che intendono chiedere asilo, indipendentemente dalla località e dalle modalità di arrivo, e quindi esteso anche alle zone degli sbarchi in Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna. Le buone prassi sviluppate dal Progetto 'Praesidium' (vedi capitolo III) potrebbero fornire utili indicazioni per la creazione di un sistema efficace di informazione ed assistenza in tutte le aree di potenziali arrivi di flussi migratori misti.

2. Protezione dei minori non accompagnati o separati (MNAS)⁸

Secondo il Ministero dell'Interno, nel 2011 hanno presentato domanda di asilo in Italia 827 minori stranieri non accompagnati. Al Comitato per i minori stranieri, l'organo interministeriale responsabile per la tutela dei minori stranieri non accompagnati⁹, a fine 2011 ne risultavano segnalati 7.750, di cui gli afgani rappresentavano il secondo gruppo nazionale più numeroso. Questi dati statistici indicano che molti di quei minori, cittadini di Paesi da cui spesso provengono rifugiati, non abbiano in realtà presentato una domanda di protezione internazionale in Italia. Vi sono, inoltre, molte segnalazioni di frequenti abbandoni dei centri d'accoglienza da parte dei minori stranieri non accompagnati. Molti MNAS evitano del tutto di presentarsi e registrarsi presso le autorità nel timore di non potersi poi spostare in altri Paesi europei. A tale riguardo, da ricerche effettuate dall'UNHCR negli ultimi mesi del 2010, è emerso che molti MNAS, in assenza di informazioni attendibili sulle concrete possibilità di ottenere protezione in Italia, decidono di spostarsi in altri Paesi. Si suppone che ciò avvenga anche sotto l'influenza dei trafficanti e dei familiari, oltre che a causa delle preoccupazioni sulle prospettive di integrazione in Italia, una volta raggiunta l'età adulta.

La normativa italiana è particolarmente attenta alla tutela dei minori stranieri non accompagnati. Essi, infatti, non possono essere espulsi ed hanno diritto ad un permesso di soggiorno. Nel caso in cui non sia possibile pervenire ad una determinazione certa rispetto all'età dichiarata, è previsto che venga applicato il criterio del beneficio del dubbio in favore di colui che ha dichiarato di essere minore. È prevista, tra l'altro, la rapida nomina di un tutore e, per coloro che fanno domanda di protezione internazionale, l'esame in via prioritaria della domanda di asilo. Per quanto riguarda invece l'effettiva applicazione di queste garanzie c'è

⁸ Secondo la terminologia usata dall'UNHCR, il termine "minori non accompagnati" indica persone di età inferiore ai 18 anni, separate da entrambi i genitori e da altri parenti, non affidate ad un adulto che – per legge o per usi – è responsabile per loro. "Minori separati" sono coloro che sono separati dai loro genitori o da altri adulti che – per legge o per usi – erano responsabili per loro, ma accompagnati da altri familiari adulti. La normativa italiana non contempla una tale distinzione e si riferisce unicamente ai "minori stranieri non accompagnati".

⁹ I minori non accompagnati richiedenti asilo sono tuttavia esplicitamente esclusi dalla competenza del Comitato Minori Stranieri.

ampio margine di miglioramento. In alcuni casi, ad esempio, la nomina del tutore (solitamente il sindaco o un funzionario comunale) può essere una mera formalità. In questi casi, le funzioni del tutore vengono generalmente delegate ad operatori sociali che spesso, visto l'alto numero di minori non accompagnati di loro competenza incontrano difficoltà pratiche nel fornire assistenza ai casi individuali. Accade inoltre che i tempi della nomina del tutore, spesso assai lunghi, ritardano l'accesso alla procedura di protezione internazionale ed allo stesso tempo l'individuazione di forme di tutela più appropriate ad ogni singolo caso e dei conseguenti percorsi di integrazione.

La determinazione dell'età di un minore proveniente da un Paese terzo è di fondamentale importanza, considerato che la grande maggioranza dei minori stranieri non accompagnati registrati ha un'età compresa tra i 16 e i 17 anni. In Italia manca tuttora una procedura multidisciplinare ed adeguata per la determinazione dell'età, condizione necessaria per far sì che i minori siano riconosciuti come tali e che sia loro garantita tempestivamente una protezione adeguata alle particolari vulnerabilità ed esigenze specifiche di cui sono portatori.

Un'ulteriore riflessione riguarda il sistema di accoglienza per i minori non accompagnati, che al momento offre standard di assistenza piuttosto eterogenei, i quali, stando ad alcuni rapporti, non sempre corrispondono a quelli appropriati¹⁰.

Raccomandazioni

- 6. L'UNHCR raccomanda al Governo italiano di individuare un organo centrale con specifica competenza in materia di MNAS bisognosi di protezione internazionale, al fine di sviluppare, coordinare e supervisionare un sistema che garantisca una tempestiva individuazione dei loro bisogni e di risposte adeguate, in particolare di soluzioni durevoli, in linea con il superiore interesse del minore.**
- 7. L'UNHCR incoraggia le autorità italiane, anche al fine di consolidare le prassi esistenti, ad emanare linee guida operative per la tempestiva identificazione dei MNAS e delle loro vulnerabilità, immediatamente dopo l'arrivo in Italia. Tali linee guida potrebbero altresì fornire indicazioni su come identificare specifiche misure di protezione nel superiore interesse del minore. Queste misure non dovrebbero soltanto fornire soluzioni immediate, ma anche di lungo periodo. A tal fine sarebbe utile far ricorso ad un approccio multidisciplinare e coinvolgere esperti indipendenti.**
- 8. L'UNHCR esorta le autorità italiane ad assicurare che l'interesse superiore del minore sia sempre il criterio preminente in ogni decisione o azione che lo riguardi, anche garantendo effettivamente la nomina tempestiva di un tutore che abbia le necessarie competenze.**

¹⁰ Save the Children (Italia): "L'accoglienza temporanea dei minori stranieri non accompagnati arrivati via mare a Lampedusa nel contesto dell'emergenza umanitaria Nord Africa"
(http://images.savethechildren.it/IT/f/img_publicazioni/img157_b.pdf)

9. L'UNHCR invita le autorità italiane ad assicurare l'applicazione omogenea degli standard comuni per l'accoglienza e l'assistenza nelle strutture che ospitano i minori stranieri non accompagnati, in linea con il Piano d'azione europeo sui minori non accompagnati (2010-2014)¹¹, ed a stabilire meccanismi che facilitino una graduale ed effettiva integrazione dei minori nelle comunità in cui vengono accolti.
10. L'UNHCR raccomanda alle autorità italiane di adottare una procedura multidisciplinare per la determinazione dell'età. Tale procedura dovrebbe essere condotta da personale esperto ed indipendente, che abbia la necessaria conoscenza del profilo etnico e culturale della persona in questione e che sia in grado di considerarne tutti i fattori rilevanti, quali lo sviluppo fisico, psicologico, culturale e ambientale, al fine di determinarne l'età.
11. L'UNHCR invita, infine, le autorità italiane a rafforzare i servizi di assistenza ed informazione sulla procedura di asilo, adeguati alle specificità dei MNAS, tenendo in considerazione le loro opinioni e promuovendo la loro partecipazione in ogni decisione che li riguarda.

3. Accesso alla procedura di asilo

L'UNHCR rileva che i cittadini di Paesi terzi già presenti sul territorio italiano non incontrano generalmente problemi particolari nel presentare una domanda di protezione internazionale. Tuttavia, nella prassi sono state segnalate alcune criticità. Ad esempio, alcune Questure non procedono alla ricezione della domanda se i richiedenti non producono prova di un domicilio stabile; in alcuni Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), i richiedenti asilo incontrano difficoltà nel presentare la domanda, spesso per l'insufficienza di informazioni, di assistenza legale o per via di ostacoli burocratici; infine, in alcune Questure l'appuntamento per la verbalizzazione della domanda di asilo viene fissato a distanza di diversi mesi dalla presentazione della domanda, con la conseguenza che le persone interessate non possono avere accesso ai diritti di cui godono i richiedenti asilo formalmente registrati.

Dal marzo 2006, nel contesto del progetto "Praesidium" finanziato dal Governo italiano, l'UNHCR, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), la Croce Rossa Italiana e (dal 2008) Save the Children forniscono informazioni sul sistema di asilo e sulle leggi in materia di immigrazione agli stranieri che arrivano in Italia via mare in maniera irregolare. Il progetto mira a rafforzare la gestione della prima fase e dell'accoglienza delle persone che arrivano, nel contesto dei cosiddetti "flussi migratori misti" (flussi nei quali richiedenti asilo e rifugiati viaggiano insieme a persone che si spostano per altre ragioni). Le principali attività prevedono di fornire informazioni sulla procedura di asilo e sulla legislazione vigente in materia di immigrazione alle persone appena sbarcate sulle coste italiane (in particolare in Sicilia, Calabria e Puglia), senza essere passate per un valico di frontiera.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014), Bruxelles, 6 maggio 2010, COM(2010)213 definitivo, SEC(2010)534.

L'approccio multi-agenzia, sviluppato dai partner del progetto Praesidium, può essere considerato come un'efficiente modalità di gestione dell'arrivo dei "flussi migratori misti" e di garanzia dell'integrità del sistema di asilo. Questo approccio si basa sull'immediato accesso all'informazione, sull'individuazione tempestiva di bisogni particolari e di possibili soluzioni, come, ad esempio, l'accesso alla procedura di asilo, ad altri percorsi di protezione specifici o al rimpatrio volontario. Tuttavia, in occasione di alcuni sbarchi di persone provenienti dall'Egitto, ai partner di "Praesidium" non è stato consentito di incontrare i migranti, che in gran parte sono stati rinviiati nel paese di partenza senza aver avuto accesso a tale assistenza.

Attualmente, l'UNHCR sta esplorando possibili percorsi per garantire la sostenibilità delle buone prassi sviluppate nel contesto di questo progetto.

Raccomandazioni

- 12. L'UNHCR chiede alle competenti autorità di garantire che la registrazione delle domande di asilo sia effettuata senza ritardi, anche nei CIE, e che ai richiedenti asilo sia tempestivamente consegnato un documento informativo e rilasciato un certificato attestante il loro status, che garantisca l'immediato accesso all'assistenza sanitaria e ad altri servizi sociali di base. L'accesso all'assistenza legale e ad un interprete dovrebbero essere assicurati in qualsiasi momento a garanzia di un effettivo ed immediato accesso alla procedura di asilo.**
- 13. Il coordinamento di tutti gli attori coinvolti nell'accesso alla procedura di asilo - tra cui le autorità dello Stato, le organizzazioni non-governative e gli interpreti o i mediatori culturali - potrebbe essere ulteriormente sviluppato attraverso l'organizzazione di riunioni e di corsi di formazione in materia di asilo.**
- 14. L'UNHCR raccomanda che l'Italia applichi la clausola umanitaria e la clausola di sovranità previste del Regolamento Dublino II al fine di evitare rinvii di richiedenti asilo verso la Grecia, fino a quando il sistema di asilo greco non fornirà sufficienti garanzie per un'effettiva protezione.**
- 15. Al personale dell'UNHCR e di altri organismi qualificati dovrebbe sempre essere garantito l'accesso a tutti i potenziali richiedenti asilo, in tutti i luoghi dove essi si trovino e senza distinzione di nazionalità, etnia, genere o età. Deve essere altresì assicurata la possibilità di fornire informazioni sul diritto di presentare domanda di asilo e di individuare persone particolarmente vulnerabili, come i minori non accompagnati o le vittime di tortura o di tratta.**

4. Qualità della procedura di riconoscimento della protezione internazionale

Nel 2005 è stata istituita in Italia una procedura decentralizzata per la determinazione della protezione internazionale, la quale prevede la valutazione delle relative istanze da parte di Commissioni Territoriali, composte da due rappresentanti del Ministero dell'Interno, un

rappresentante dell'ente locale e un rappresentante dell'UNHCR. La trasposizione delle Direttive UE sulle qualifiche e sulle procedure¹² ha apportato diversi e rilevanti sviluppi positivi a livello normativo della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, nel contesto della quale, per esempio, viene garantito un esame nel merito di tutte le domande per le quali l'Italia sia competente ai sensi del Regolamento Dublino. Inoltre, l'UNHCR valuta favorevolmente i miglioramenti relativi ad alcuni aspetti procedurali introdotti dalle Commissioni Territoriali, al livello di protezione garantito ai rifugiati e alla collaborazione consolidata con le autorità italiane in relazione alla procedura di asilo. Nel 2011, sono state esaminate 24.416 domande di protezione internazionale con un tasso complessivo di riconoscimento della protezione (inclusa sia la protezione internazionale sia la protezione umanitaria) pari a circa il 30%. Lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 è stato riconosciuto in circa il 7,5% dei casi. L'UNHCR apprezza tra l'altro che le Commissioni Territoriali tengano conto delle posizioni e delle linee-guida dell'UNHCR relative ad alcuni Paesi di origine o a particolari questioni di interpretazione, come in relazione alla persecuzione per appartenenza ad un determinato gruppo sociale.

L'UNHCR rileva tuttavia alcuni aspetti che andrebbero ulteriormente migliorati. In merito alla procedura di registrazione delle domande di asilo da parte della Polizia, l'UNHCR ha osservato un'applicazione di prassi eterogenee, con livelli qualitativi molto diversificati sul territorio, anche in ordine ai tempi di attesa per la verbalizzazione della domanda ed alla disponibilità di servizi linguistici adeguati. Per quanto riguarda le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, l'UNHCR riconosce il considerevole impegno profuso nell'organizzazione di regolari ed utili incontri di formazione e aggiornamento per i componenti. Va, però, evidenziato che la normativa vigente non prevede requisiti di esperienza e conoscenza in materia di asilo come criteri per la nomina dei componenti stessi e che il loro incarico non è sempre di natura esclusiva. Per quanto riguarda l'esame in sede giurisdizionale dei ricorsi contro le decisioni negative adottate dalle Commissioni Territoriali, l'UNHCR sottolinea l'opportunità di favorire un percorso di specializzazione in materia d'asilo per i magistrati competenti. Si rilevano infine particolari ritardi rispetto all'applicazione del Regolamento Dublino II con conseguente impatto negativo sui richiedenti asilo, in particolare, nei casi in attesa di una decisione in merito allo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo.

Raccomandazioni

16. L'UNHCR raccomanda l'istituzione di un gruppo di lavoro che coinvolga la Commissione Nazionale per il diritto di asilo, il Ministero dell'Interno, l'UNHCR e altre istituzioni ed

¹² Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, trasposta con Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 e Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1 dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, trasposta con Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

organizzazioni rilevanti, al fine di discutere l'eventuale necessità di ulteriori interventi di miglioramento nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

17. L'UNHCR raccomanda alle autorità italiane di introdurre le necessarie misure legislative, anche attraverso l'adozione del Regolamento attuativo del D. Lgs. 25/2008, per prevedere che i membri delle Commissioni Territoriali siano selezionati sulla base della loro esperienza e conoscenza in materia di asilo e per garantire che gli stessi ricevano una formazione sistematica e regolari aggiornamenti. Infine dovrebbe essere prevista la natura esclusiva dell'incarico nelle Commissioni Territoriali. Una maggiore qualità del servizio di interpretariato nelle Commissioni Territoriali andrebbe assicurata attraverso adeguata formazione e certificazione degli interpreti.
18. L'UNHCR apprezza l'informatizzazione del "Modello C3" per la verbalizzazione della domanda di asilo presso le Questure, recentemente introdotta dal Ministero dell'Interno come modello pilota a Foggia e a Bologna. Questa innovazione potrebbe accelerare notevolmente la procedura e permettere un immediato accesso dei richiedenti asilo alle misure di accoglienza previste dalla Direttiva europea e dalla normativa interna. L'UNHCR raccomanda tuttavia anche una revisione del contenuto del "Modello C3" al fine di semplificarne la compilazione e di facilitare l'emersione degli elementi salienti della domanda.
19. L'UNHCR raccomanda il rafforzamento dell'Unità Dublino presso il Ministero dell'Interno al fine di garantire che le decisioni sui trasferimenti o sulle assunzioni di responsabilità ai sensi del Regolamento Dublino II vengano adottate senza ritardi. Inoltre, l'UNHCR raccomanda alle autorità italiane di assicurare che tutti i richiedenti asilo soggetti all'applicazione del Regolamento Dublino II godano del diritto ad un ricorso effettivo.
20. L'UNHCR raccomanda che siano previste attività formative regolari in materia di protezione internazionale a beneficio della magistratura e che sia predisposta la creazione di una banca dati sulla giurisprudenza italiana in materia di asilo.
21. L'UNHCR raccomanda alle autorità italiane di introdurre le misure necessarie a garantire l'effettivo accesso ad un mezzo di impugnazione efficace per i richiedenti asilo che abbiano ricevuto un esito negativo in prima istanza rispetto alla propria domanda di protezione, in particolare se privi di mezzi finanziari. Chiede, inoltre, di adottare le necessarie misure al fine di garantire che il richiedente asilo che abbia presentato ricorso giurisdizionale ed abbia chiesto la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato sia autorizzato a rimanere sul territorio italiano fino all'adozione da parte del giudice della relativa ordinanza.

5. Condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo

Il riferimento legislativo più importante in materia di accoglienza è rappresentato dal Decreto Legislativo n. 140/2005 che attua la Direttiva Europea sugli standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo¹³. Questo decreto prevede che coloro che fanno domanda di protezione in Italia, e non dispongono di mezzi di sostentamento sufficienti ad assicurare loro un tenore di vita dignitoso, devono, in linea di principio, essere ospitati in adeguate strutture di accoglienza. L'attuale sistema di accoglienza è sostanzialmente costituito dai seguenti tipi di strutture: Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA), Centri di Accoglienza (CDA), progetti territoriali all'interno del Sistema Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) e centri nelle cosiddette aree metropolitane. Per rispondere al flusso migratorio dal Nord Africa, verificatosi a partire da metà gennaio 2011, questo sistema è stato affiancato da un piano straordinario di accoglienza, affidato al Dipartimento di Protezione Civile.

In presenza di determinate condizioni, previste dall'art. 20 del Decreto Legislativo n. 25/2008, alcuni richiedenti asilo possono inizialmente essere inviati nel CARA, soprattutto al fine della loro identificazione. I CARA sono centri aperti gestiti da organizzazioni selezionate attraverso una gara d'appalto indetta dalle Prefetture. I nove CARA attualmente in funzione in varie regioni possono ospitare complessivamente circa 2.000 persone. Talvolta, tuttavia, i richiedenti asilo sono ospitati anche nei CDA, portando a circa 5.000 posti la capacità complessiva dei CARA/CDA. I richiedenti asilo che si trovano in particolari circostanze, laddove ad esempio sono già destinatari di un ordine di espulsione, possono anche essere trattenuti nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE).

Lo SPRAR è una rete di comuni, province e organizzazioni no-profit, coordinata dal Servizio Centrale e gestita al momento dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) per l'accoglienza dei richiedenti asilo e la facilitazione dell'integrazione dei rifugiati. Il finanziamento è assegnato dal Ministero dell'Interno, attraverso una gara pubblica. Nell'ambito dei circa 150 progetti SPRAR possono essere ospitate 3.000 persone. Nel sistema SPRAR vi sono anche alcuni progetti specifici per casi vulnerabili, ai quali sono riservati 500 posti, di cui 50 per persone con gravi disagi mentali. I posti nello SPRAR sono generalmente riservati ai richiedenti asilo, privi di mezzi di sostentamento che non devono essere inviati nei CARA ai fini dell'identificazione, nonché ai richiedenti asilo inizialmente ospitati nei CARA a conclusione della procedura ovvero dopo un massimo di 35 giorni. I progetti SPRAR sono accessibili non solo ai richiedenti asilo, ma anche ai titolari di protezione internazionale e protezione umanitaria.

Negli ultimi anni, a causa della limitata disponibilità di posti nello SPRAR, i richiedenti asilo che avrebbero potuto beneficiare di questa tipologia di accoglienza sono stati spesso ospitati presso i CARA. In tal modo, i richiedenti asilo, per i quali sarebbe previsto un periodo massimo di permanenza nei CARA di 35 giorni, sono rimasti in questi centri fino alla fine della procedura di asilo, o, in altri casi, fino a sei mesi, senza poter accedere all'accoglienza nella

¹³ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

rete SPRAR. Per ciò che concerne la durata del periodo di accoglienza, i richiedenti asilo ammessi in uno dei progetti SPRAR possono, in casi particolari, estendere il loro soggiorno fino a sei mesi dopo il riconoscimento del loro status.

In termini generali, i servizi nei CARA comprendono, oltre a vitto e alloggio, servizi medici e di salute mentale, attività formative, ricreative e di assistenza legale. Il Ministero dell'Interno, con decreto¹⁴, ha definito gli standard minimi, comuni a livello nazionale, per l'accoglienza e la fornitura di servizi nei CARA. Questi standard sono parte di tutti i contratti per la gestione dei centri di accoglienza. L'accoglienza nei progetti dello SPRAR è organizzata in maniera diversificata. Le strutture sono di dimensioni medio piccole, spesso appartamenti, dove i servizi mirano a favorire l'integrazione.

Nel 2011, con l'arrivo di un considerevole numero di persone dal Nord Africa e la dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria, è stato chiesto alle amministrazioni regionali di individuare ulteriori strutture di accoglienza, poiché la capacità ricettiva ordinaria non era più sufficiente ad ospitare tutti i nuovi arrivati. A tal fine è stato raggiunto un accordo tra il Governo e le Regioni, le Province Autonome e gli Enti Locali, in base al quale le Regioni hanno dato la propria disponibilità di accogliere fino a 50.000 persone, secondo un sistema di distribuzione basato su quote regionali, proporzionali alla popolazione residente. L'incarico per l'attuazione di questo "Piano d'accoglienza per i migranti" è stato affidato al Capo del Dipartimento di Protezione Civile, nel ruolo di Commissario Delegato per l'emergenza, ed ha permesso di fornire accoglienza ad oltre 20.000 migranti forzati, in varie strutture di dimensioni medio piccole, distribuite su tutto il territorio nazionale (ad eccezione dell'Abruzzo¹⁵).

L'UNHCR esprime il proprio apprezzamento per i miglioramenti apportati al sistema di prima accoglienza negli ultimi anni. Complessivamente, i CARA, CDA ed i progetti SPRAR soddisfano le necessità di accoglienza di un rilevante numero di richiedenti asilo. Tuttavia, secondo l'UNHCR, alcuni aspetti continuano a destare preoccupazione: (i) la complessiva disponibilità di posti nei CARA, CDA e nei progetti SPRAR, in situazioni di afflussi significativi, risulta insufficiente ad ospitare tutti i richiedenti asilo che non dispongono di mezzi di sostentamento sufficienti; (ii) la situazione materiale dell'assistenza e la qualità dei servizi offerti varia notevolmente a seconda della tipologia della struttura; mentre nello SPRAR viene offerta un'accoglienza decentrata, in piccole strutture, spesso con un forte legame con il territorio, i CARA e i CDA consistono in grandi centri collettivi, i cui posti possono variare da 100/150 fino ad arrivare a 1.500/2.000; (iii) i criteri per l'invio di un richiedente asilo in un CARA o in un progetto SPRAR dovrebbero essere sempre formalizzati in provvedimenti individuali; (iv) la limitazione del periodo di accoglienza ad un massimo di sei mesi, al momento applicata in alcuni CARA, sembra non essere in linea con la Direttiva UE sulle condizioni minime di accoglienza per il caso di richiedenti asilo privi di mezzi che non abbiano ricevuto una decisione sulla domanda entro tale periodo; tuttavia, recentemente, l'UNHCR ha ricevuto assicurazioni da parte del Ministero dell'Interno che questa prassi non verrà più applicata; (v) non tutti i CARA offrono gli stessi servizi di accoglienza: in particolare la qualità

¹⁴ Decreto del Ministero dell'Interno, 21 novembre 2008.

¹⁵ La regione Abruzzo è stata esentata dal dover contribuire a questo piano in quanto i problemi causati dal terremoto del 2009 non sono ancora del tutto superati.

dell'assistenza varia da centro a centro e non sempre raggiunge standard adeguati, in particolare per ciò che riguarda l'assistenza legale e psico-sociale; (vi) vi è ampio margine di miglioramento per ciò che concerne la partecipazione diretta degli ospiti, la predisposizione di meccanismi di reclamo, prospettive di genere e di rispetto della diversità; (vii) riguardo ai casi vulnerabili, lo scarso coordinamento tra i soggetti coinvolti, nonché l'inadeguatezza degli strumenti legali, sociali, organizzativi e dell'esistente sistema di presa in carico, spesso si traducono in un livello insufficiente di assistenza; (viii) il monitoraggio delle condizioni di accoglienza da parte delle autorità competenti tende a non essere sistematico ed i reclami rimangono spesso insoddisfatti; (ix) con riferimento all'emergenza Nord Africa, sebbene il piano d'accoglienza abbia consentito di ospitare in breve tempo un numero elevato di "profughi", permangono, allo stato attuale, notevoli ritardi nell'attività di monitoraggio in capo ai Soggetti Attuatori responsabili per l'attuazione del piano d'accoglienza a livello regionale. Inoltre, la maggior parte delle nuove strutture allestite dalle diverse regioni per ospitare coloro che sono arrivati dalla Libia, non offrono servizi equivalenti a quelli previsti dalla normativa nazionale sugli standard minimi di accoglienza nei CARA.

Raccomandazioni

- 22. L'UNHCR invita il Governo italiano a garantire un'adeguata disponibilità di posti in accoglienza per i richiedenti asilo in tutto il Paese, anche in caso di situazioni di arrivi significativi, assicurando che ciascun richiedente asilo privo di mezzi abbia tempestivo accesso ad un'accoglienza adeguata, in linea con quanto previsto dalla Direttiva UE sulle condizioni minime di accoglienza. Il sistema di accoglienza dovrebbe essere più flessibile, anche per adattarsi al numero di domande di asilo ed alla durata della procedura.**
- 23. Le condizioni e gli standard di accoglienza nelle varie strutture preposte dovrebbero essere uniformati ad un livello qualitativamente accettabile. In considerazione delle diversità esistenti tra le varie tipologie di strutture (CARA, SPRAR, centri delle aree metropolitane e "Piano d'accoglienza per i migranti"), l'attuale approccio dovrebbe essere riconsiderato, garantendo alti standard per tutti i richiedenti asilo. In ogni caso l'assistenza in attesa della decisione sulla domanda di asilo non dovrebbe essere limitata ad un massimo di sei mesi. Sarebbe infine preferibile evitare la permanenza dei richiedenti asilo per lunghi periodi nei centri collettivi di grandi dimensioni.**
- 24. Allo stesso tempo, l'assistenza ed i servizi offerti ai richiedenti asilo ed ai rifugiati dovrebbero essere maggiormente distinti, offrendo ai primi l'assistenza adeguata in attesa della decisione sul loro status ed ai rifugiati misure di supporto per facilitare la loro integrazione nella società italiana.**
- 25. Le misure specifiche per gli individui con necessità particolari, come le vittime di tortura e di violenza sessuale o di genere, MNAS, donne sole o in stato di gravidanza e persone con disabilità dovrebbero essere ampliate. L'UNHCR, inoltre, sostiene l'adozione di procedure operative standardizzate per l'invio delle diverse categorie di persone vulnerabili nelle strutture predisposte al fine di garantire un'adeguata assistenza e una qualificata presa in carico.**

- 26. L'UNHCR incoraggia l'adozione di meccanismi di consultazione e di partecipazione attiva dei richiedenti asilo nelle strutture d'accoglienza e l'introduzione di meccanismi efficaci di reclamo. Inoltre, particolare attenzione deve essere posta alle differenze di genere, alle eventuali vulnerabilità legate all'età ed ai bisogni individuali.**
- 27. L'UNHCR invita il Governo italiano a rafforzare i sistemi di monitoraggio e controllo della qualità o ad introdurre altri più efficaci.**
- 28. Alcuni aspetti innovativi introdotti nel 2011 nell'ambito dell'emergenza Nord-Africa dal "Piano d'accoglienza per i migranti", ad esempio il sistema delle quote, il coinvolgimento delle Regioni, la predisposizione di un "Comitato di coordinamento" e la creazione del "Gruppo di Monitoraggio ed Assistenza", potrebbero fornire validi elementi per una riforma dell'attuale sistema di accoglienza.**

6. Integrazione locale e reinsediamento

In base alle norme rilevanti di diritto internazionale e dell'Unione Europea, ai rifugiati in Italia dovrebbe essere riconosciuto lo stesso trattamento previsto per i cittadini italiani o per i cittadini UE per quanto riguarda la maggior parte di quei diritti che sono fondamentali ai fini dell'integrazione nel Paese di asilo. Tuttavia, alcuni aspetti della normativa e la prassi presentano elementi che potrebbero compromettere gli sforzi dei rifugiati nel raggiungimento della loro autonomia. Le attuali politiche di integrazione non sono sufficienti per un effettivo inserimento socio-economico dei rifugiati, in quanto essi, partendo da una posizione svantaggiata rispetto ai cittadini italiani, avrebbero bisogno, almeno inizialmente, di un forte e specifico sostegno nell'accesso al mercato del lavoro. Inoltre, dopo il riconoscimento dello status, i rifugiati non possono più beneficiare delle forme di assistenza previste per i richiedenti asilo e, a causa della limitata capacità ricettiva dello SPRAR, solo pochi possono ottenere un posto all'interno di questo sistema. Di conseguenza, un gran numero di rifugiati sono costretti a vivere in condizioni di indigenza e rischiano di diventare persone senz'atetto.

Appare inoltre necessario attuare misure specifiche per superare le difficoltà e gli ostacoli amministrativi, derivanti ad esempio dal fatto che molti rifugiati non sono in possesso di documenti personali o di certificati e che non possono ottenerli dai Paesi di origine. Questi documenti sono tuttavia spesso richiesti per l'esercizio di una serie di diritti quali ad esempio il riconoscimento di titoli di studio e qualifiche professionali, o il matrimonio. Anche il diritto al ricongiungimento familiare rischia di essere compromesso a causa della richiesta di documenti che certifichino i legami familiari, nonché a causa dei ritardi nel vaglio delle domande.

Il percorso di integrazione dei rifugiati può essere inoltre gravemente ostacolato da quelle prassi che introducono differenze di trattamento tra cittadini e non cittadini, in violazione del diritto alla non-discriminazione, nonché da determinate restrizioni al riconoscimento

dell'iscrizione anagrafica (come accade in alcuni Comuni), da cui derivano ulteriori limitazioni all'effettivo godimento dei diritti di cui i rifugiati sono titolari.

I rifugiati, inoltre, incontrano di fatto difficoltà nell'acquisizione della cittadinanza italiana, strumento che li sosterebbe nel processo di piena integrazione, nonostante (come gli apolidi) essi godano di una condizione giuridica più favorevole ai fini della naturalizzazione, essendo loro richiesti cinque anni di residenza invece dei dieci previsti per gli stranieri in generale. Acquisire la cittadinanza italiana risulta spesso difficile a causa dell'ampio margine di discrezionalità amministrativa e della lunga durata della procedura. Va anche notato che i bambini, nati in Italia da genitori stranieri, non sono automaticamente considerati cittadini italiani.

Un'ulteriore sfida deriva dalle limitazioni alla libertà di movimento e di soggiorno in altri Paesi della UE per i titolari di protezione internazionale. Tuttora la nuova Direttiva sui lungo-soggiornanti¹⁶ non è stata ancora trasposta dall'Italia. Tale direttiva consentirà, anche ai rifugiati ed ai titolari di protezione sussidiaria, come già previsto per gli altri cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nella UE da almeno cinque anni, di acquisire il permesso di soggiorno di lungo-soggiornanti e di stabilirsi – a determinate condizioni - in un altro Paese della UE.

L'UNHCR ritiene, inoltre, che la partecipazione politica dei rifugiati potrebbe favorire il loro senso di appartenenza alla società del Paese di asilo e facilitarne l'integrazione. Attualmente la legislazione italiana non riconosce agli stranieri il diritto di voto, nemmeno alle elezioni amministrative.

Per ciò che concerne i richiedenti asilo, l'UNHCR valuta positivamente i progetti sostenuti dal Ministero dell'Interno, anche all'interno dei CARA, volti a promuovere la futura integrazione, ad esempio tramite l'insegnamento della lingua italiana ed educazione civica, determinazione del bilancio delle competenze e formazione professionale. L'UNHCR ritiene che si tratti di misure adatte a sostenere i richiedenti asilo nell'adozione di decisioni per il proprio futuro ed a promuovere la convivenza con le comunità locali. Al termine del periodo di permanenza nei CARA, l'accesso ad ulteriori misure di sostegno è però ancora limitato, con il risultato che il processo di integrazione già intrapreso può subire di fatto una interruzione.

L'UNHCR valuta molto favorevolmente la decisione del Governo italiano, negli ultimi anni, di accettare alcune centinaia di rifugiati per il reinsediamento da Paesi terzi, quando in questi non vi erano prospettive di adeguata e stabile protezione. L'UNHCR ritiene che in diverse località italiane esista il potenziale per un'effettiva integrazione dei rifugiati reinsediati. Le prime esperienze di reinsediamento hanno però evidenziato margini di ulteriori possibili miglioramenti nella pianificazione e gestione, anche per la promozione di programmi simili anche altrove.

¹⁶ Direttiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2011, che modifica la Direttiva 2003/109/CE del Consiglio [relative allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo] per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

L'UNHCR apprezza inoltre la nomina, nell'ambito del Governo di recente formazione, di un Ministro per la cooperazione e l'integrazione, ed auspica che tale nuovo Ministero possa assumere un ruolo propulsivo nello sviluppo di politiche finalizzate all'integrazione dei rifugiati nella società italiana.

Infine, l'UNHCR esprime profonda preoccupazione per l'utilizzo nella sfera pubblica, purtroppo sempre più frequente, di un linguaggio e terminologia che alimentano xenofobia e intolleranza, minando in tal modo la convivenza civile tra italiani e stranieri e producendo quindi un impatto negativo su rifugiati e richiedenti asilo.

Raccomandazioni

- 29. L'UNHCR raccomanda al Governo italiano di impegnarsi in un'organica revisione del quadro normativo e delle prassi amministrative, anche al fine di rimuovere gli ostacoli burocratici che hanno un impatto negativo sul processo di integrazione. L'UNHCR raccomanda inoltre di introdurre un sistema strutturato e coordinato di azioni positive per sostenere i rifugiati nella prima fase del percorso di integrazione. L'UNHCR invita, inoltre, le autorità italiane a riformare presupposti e procedure per l'acquisizione della cittadinanza da parte dei rifugiati, per una piena conformità alla Convenzione di Ginevra del 1951. Raccomanda inoltre al Governo italiano di introdurre misure per snellire la procedura per il ricongiungimento familiare.**
- 30. Con riferimento alla funzione di sostegno all'integrazione svolta dallo SPRAR, l'UNHCR auspica che essa sia rafforzata e che i servizi forniti si concentrino maggiormente sul sostegno all'integrazione dei rifugiati.**
- 31. Il ruolo di coordinamento delle Regioni in materia di politiche di integrazione, previsto dalla legge, potrebbe essere rafforzato al fine di rendere più efficaci gli interventi degli enti locali e di ottimizzare la gestione finanziaria delle relative risorse.**
- 32. L'UNHCR apprezza la volontà del Governo italiano di accogliere rifugiati nell'ambito del reinsediamento da Paesi terzi, ed offre la propria disponibilità a contribuire all'elaborazione di un modello strutturato di reinsediamento, ad esempio attraverso attività di formazione e visite di scambio in altri Paesi con esperienza in progetti analoghi, al fine di sviluppare e migliorare quanto sperimentato con le azioni pilota già intraprese.**
- 33. L'UNHCR raccomanda fortemente a tutti i mezzi di comunicazione di rispettare la Carta di Roma, adottata dall'Ordine dei Giornalisti per garantire una corretta informazione riguardante i rifugiati ed i migranti, al fine di evitare un linguaggio che possa alimentare razzismo, xenofobia e odio razziale.**
- 34. L'UNHCR auspica, inoltre, la rapida trasposizione della nuova Direttiva UE, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, che estende ai rifugiati l'accesso al permesso di soggiorno UE per lungo residenti.**

7. Attività dell'UNHCR in favore dei rifugiati in altre regioni del mondo

A partire dal 2008, anno in cui l'Italia contribuì con oltre 40 milioni di dollari all'attività dell'UNHCR nel mondo, i contributi finanziari del Governo Italiano sono diminuiti in modo significativo. Nel 2009 l'Italia, con un contributo complessivo di oltre 15 milioni di dollari, si è collocata al diciottesimo posto tra i Governi donatori. Nel 2010 e nel 2011 il contributo è stato ulteriormente ridotto, ponendo l'Italia al 25mo posto nella lista dei paesi donatori. Per il 2012 è previsto un lieve aumento rispetto agli anni precedenti.

Anno	Euro	Dollari USA
2004	9.750.000	12.175.250
2005	12.250.000	15.863.839
2006	7.126.531	10.473.189
2007	13.907.485	19.074.876
2008	30.238.213	44.117.001
2009	9.756.465	15.449.748
2010	7.762.338	11.477.673
2011	5.141.469	7.841.708

I contributi provenienti dal settore privato in Italia, invece, nel 2010 hanno superato quota 8,8 milioni di dollari per poi aumentare ulteriormente nel 2011, superando i 13,5 milioni di dollari e collocando così i donatori privati in Italia al terzo posto dopo Olanda e Spagna.

Raccomandazioni

- 35. L'UNHCR esprime il proprio apprezzamento nei confronti del Governo e della società italiana per i generosi contributi offerti nel corso degli anni. Allo stesso tempo, invita il Governo italiano a riportare il proprio contributo annuale all'UNHCR ai livelli medi degli anni scorsi. L'UNHCR suggerisce inoltre che le donazioni provenienti dai privati siano deducibili dalle tasse, come avviene per i donatori delle organizzazioni no-profit in Italia ("onlus"), in conformità con la legge 14 del maggio 2005 n. 80.**

UNHCR

Luglio 2012