



**RACCOMANDAZIONI DELL'UNHCR SUGLI ASPETTI RILEVANTI
DELLA PROTEZIONE DEI RIFUGIATI IN ITALIA
Luglio 2013**

Nel giugno 2012, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha formulato alcune "Raccomandazioni sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia"¹ al fine di contribuire al dibattito nazionale sull'asilo e di promuovere una ulteriore armonizzazione delle politiche e delle prassi italiane in materia di asilo con gli standard internazionali ed europei.

Nel gennaio 2013, l'UNHCR ha pubblicato il documento "*Italia paese di protezione?*",² in cui si evidenziava il perdurare di diverse lacune nel sistema d'asilo italiano, in particolare nelle tematiche relative alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati e all'integrazione. Il documento si rivolgeva ai candidati alle elezioni nazionali, affinché nei loro programmi elettorali prestassero attenzione alle questioni legate all'asilo.

Questo documento si pone come obiettivo quello di fornire un aggiornamento sulla situazione relativa ad aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia, anche alla luce delle specifiche problematiche legate sia alla gestione sia alla conclusione dell'"Emergenza Nord Africa", con particolare riferimento alle condizioni di accoglienza ed al tema dell'integrazione.

L'UNHCR auspica che le considerazioni e le raccomandazioni formulate nel documento rappresentino, nel consueto spirito di cooperazione costruttiva, degli utili riferimenti per possibili interventi migliorativi del sistema d'asilo italiano, anche in considerazione della prossima trasposizione del "pacchetto legislativo sull'asilo dell'UE", recentemente adottato a livello europeo nell'ambito del Sistema Comune Europeo di Asilo.

Una parte significativa delle raccomandazioni formulate nel luglio 2012 è stata ritenuta tuttora rilevante. Le raccomandazioni sono indirizzate al Governo e alle altre istituzioni e autorità italiane competenti. Esse affrontano le 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;

¹ Consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/5003da882.html>

² Consultabile all'indirizzo:

<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Italia%20paese%20di%20protezione.pdf>

4. Qualità della procedura di riconoscimento della protezione internazionale;
5. Condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo;
6. Integrazione locale;
7. Attività dell'UNHCR in favore dei rifugiati in altre regioni del mondo.

Introduzione

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 cosiddetta riserva geografica,³ che detta Convenzione trova in Italia piena applicazione. 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. In tale contesto, nel giugno 2013, l'Italia ha firmato un Piano di Supporto Speciale, che prevede il sostegno da parte dell'Agenzia Europea di Supporto all'Asilo (EASO) in diversi settori, ritenuti prioritari, del sistema nazionale di asilo.

La posizione centrale dell'Italia nel Mediterraneo favorisce ogni anno l'arrivo di molti rifugiati e migranti, nel contesto dei cosiddetti "flussi migratori misti". Si stima che su una popolazione di circa 60 milioni di abitanti, i cittadini di Paesi terzi presenti in Italia siano tra i 4 e i 5 milioni, compresi circa 64 mila rifugiati.

L'Italia è stata impegnata in questi anni in un grande ed encomiabile sforzo nel contesto delle operazioni di salvataggio in mare; è stata istituita una procedura decentralizzata di riconoscimento della protezione internazionale, con soddisfacenti livelli di garanzia e raggiungendo livelli di riconoscimento adeguati; infine, la trasposizione della Direttiva Europea sulle qualifiche⁴ ha apportato, sotto il profilo normativo, diversi e rilevanti sviluppi positivi per quanto riguarda la definizione dello status di protezione internazionale ed i diritti ivi connessi.

A fronte di questi miglioramenti significativi, permangono aspetti di criticità con particolare riguardo alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo ed all'integrazione dei rifugiati e di altri beneficiari di protezione internazionale. Va evidenziato come, di conseguenza, un numero rilevante di beneficiari di protezione internazionale viva in condizioni di indigenza e di marginalità.

1. Accesso al territorio e principio di non-refoulement

Negli ultimi anni, la maggior parte dei richiedenti asilo sono arrivati in Italia via mare, nel contesto di flussi migratori misti. La media degli arrivi via mare dal 2008 ad oggi è di circa 25.000 persone all'anno. Nel 2011, il numero dei nuovi arrivi è stato particolarmente elevato:

³ La Convenzione del 1951 aveva inizialmente un'estensione geografica limitata, prevedendo la sua applicazione ai soli rifugiati di provenienza europea. Tale limitazione è stata successivamente ritirata dalla maggior parte degli Stati Contraenti, assicurando il diritto alla protezione internazionale a tutti i rifugiati.

⁴ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 Dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, OJ L 337/9.

63.000 persone hanno raggiunto l'Italia via mare in modo irregolare, in conseguenza dei flussi migratori provocati dagli eventi che si sono verificati in Nord Africa, in particolare in Libia. Gli arrivi via mare comprendono anche coloro che partono dalla Turchia e dalla Grecia per giungere sulle coste della Calabria e della Puglia. Il numero di questi arrivi è rimasto relativamente stabile dal 2011, con circa 2.000 arrivi in Calabria e 3.000 in Puglia. Nel 2012, i migranti arrivati via mare sono stati 13.267, con una diminuzione di circa l'80% rispetto al 2011. In base alle stime dell'UNHCR, circa l'85% di queste persone hanno chiesto asilo. Il numero totale di domande d'asilo in Italia nel 2012 è stato di 17.352.

Molte delle questioni attinenti agli arrivi via mare, all'accesso al territorio e alla protezione in Italia e in altri Stati Membri dell'Unione Europea sono state recentemente documentate in un rapporto dello Special Rapporteur delle Nazioni Unite per i diritti umani dei migranti, anche in riferimento agli arrivi in larga scala del periodo 2011.⁵

L'UNHCR desidera rinnovare il proprio apprezzamento nei confronti delle autorità italiane, e in particolare della Guardia Costiera, della Guardia di Finanza e della Marina Militare, per aver soccorso in mare migliaia di persone, portandole in Italia e salvando così la loro vita.

La storica sentenza pronunciata il 23 febbraio 2012 dalla Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*⁶ ("Hirsi") ha posto le basi per un rafforzamento della protezione delle persone di competenza dell'UNHCR. Sebbene nel 2012, alcuni Ministri del Governo italiano abbiano confermato che la cosiddetta politica dei respingimenti sarebbe stata interrotta e la decisione della Corte rispettata, devono ancora essere adottate misure concrete in questo senso. Nell'agosto del 2012, l'UNHCR ha sottoposto all'attenzione del Governo italiano alcune raccomandazioni riguardanti l'applicazione della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Hirsi*, condividendole anche con il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Gran parte delle raccomandazioni rimangono tuttavia inattuato, come, ad esempio, quelle che invitano ad inserire clausole di protezione negli accordi stipulati fra l'Italia e la Libia come anche quelle atte a fornire in modo sistematico informazioni a tutti i potenziali richiedenti asilo nonché relative alle modalità di presentazione della domanda di asilo.

Il 3 aprile 2012, l'Italia ha concluso un nuovo *Processo Verbale* con la Libia per contrastare le partenze non autorizzate di migranti dalla Libia. Nel contesto di questo accordo bilaterale di cooperazione fra l'Italia e la Libia, le garanzie concrete previste per rafforzare le capacità normative e istituzionali della Libia per la protezione dei diritti umani di cittadini di Paesi terzi sono limitate. In particolare, l'accordo non prevede specifiche garanzie di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati.⁷

⁵ Consiglio dei Diritti Umani, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, A/HRC/23/46, 24 aprile 2013 (para. 21ff) consultabile all'indirizzo:

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.46_en.pdf

⁶ *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, Application no. 27765/09, Consiglio d'Europa: Corte Europea dei Diritti Umani, 23 febbraio 2012, consultabile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/4f4507942.html>

⁷ Vedi para. 46-47 del Consiglio dei Diritti Umani, 'Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, on his mission to Italy' (29 September–8 October 2012), A/HRC/23/46/Add.3, 13 April 2013. Consultabile all'indirizzo: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-46-Add3_en.pdf

Dal 2010, l'UNHCR e le organizzazioni partner del progetto *Praesidium*⁸ (l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Save the Children Italia e la Croce Rossa Italiana) hanno ripetutamente espresso la loro preoccupazione⁹ per la sorte di centinaia di migranti egiziani e tunisini rimpatriati senza aver ricevuto – ad eccezione di quelli arrivati a Lampedusa - la necessaria assistenza e le informazioni di base fornite da tali organizzazioni a tutti i migranti che arrivano via mare. L'UNHCR considera positiva la decisione delle autorità italiane, in alcuni episodi recenti, di garantire agli operatori *Praesidium* la possibilità di incontrare i gruppi di migranti egiziani appena arrivati in Italia. Si registrano, inoltre, casi di richiedenti asilo che arrivano in modo irregolare nei porti dell'Adriatico, anche se in numero apparentemente inferiore rispetto agli anni precedenti, che vengono rinviiati in Grecia, senza una adeguata disamina dei loro eventuali bisogni di protezione. Fra le persone rinviate in Grecia ci sarebbero anche minori tra cui bambini di 13 anni.¹⁰

Nel periodo 2012-2013, i tagli ai finanziamenti hanno ridotto la capacità d'intervento dei servizi di assistenza presenti ai valichi di frontiera, come previsto dalla legge (art. 11 c. 6 del Testo Unico sull'Immigrazione, Decreto legislativo n. 286/98), e gestiti da ONG individuate dalle Prefetture competenti, mediante una procedura formale di selezione. Le possibilità già limitate di offrire informazioni ai potenziali richiedenti asilo negli aeroporti internazionali (Roma, Milano, Bari, Venezia) e ai valichi portuali ufficiali lungo la costa adriatica (Venezia, Ancona, Brindisi, Bari) sono state ulteriormente ridotte. Inoltre, il livello di cooperazione fra le ONG che gestiscono i servizi di assistenza e la Polizia di Frontiera non è uniforme, anche a causa della mancanza di procedure operative standardizzate.

Dal 2010, l'UNHCR si adopera affinché le buone prassi sviluppate nell'ambito delle attività del progetto *Praesidium* si consolidino all'interno di un quadro operativo istituzionale e diventino quindi sostenibili. L'UNHCR propone, in particolare, di estendere anche alle altre aree interessate dagli arrivi via mare, attraverso un decreto del Ministro dell'Interno, i servizi di assistenza attualmente offerti dalle ONG in alcuni valichi di frontiera. L'UNHCR potrebbe in tal caso contribuire al monitoraggio delle attività e al rafforzamento delle competenze delle ONG che gestiscono questi servizi. Benché la proposta di estensione dei servizi tramite decreto del Ministro dell'Interno non sia stata ancora considerata concretamente, l'UNHCR apprezza gli sforzi compiuti dalle autorità italiane al fine di coordinare, anche alla luce delle buone prassi del progetto *Praesidium*, le procedure di accoglienza per chi arriva via mare, mediante l'adozione di protocolli sugli sbarchi a Lecce, Catanzaro, Trapani e Crotone.

⁸ *Praesidium* è un progetto multi-agenzia, iniziato nel marzo 2006, attualmente operativo in Sicilia, Puglia e Calabria, volto a migliorare le condizioni di accoglienza delle persone che arrivano in Italia via mare in movimenti migratori misti. Nel contesto di *Praesidium*, l'UNHCR mira a garantire, attraverso il rafforzamento della capacità di risposta dei servizi di informazione, l'accesso alla procedura di asilo dei rifugiati che arrivano in Italia via mare, nonché di monitorare le condizioni di accoglienza all'interno di tutte le strutture di accoglienza governative. Per maggiori informazioni: <http://www.unhcr.it/news/dir/168/view/1312/il-progetto-praesidium-131200.html>

⁹ Si veda per esempio il Comunicato stampa di UNHCR, IOM e Save the Children Italia, *Le Organizzazioni Umanitarie chiedono di incontrare i migranti egiziani e tunisini che sbarcano sulle coste italiane*, 30 aprile 2013.

¹⁰ Human Rights Watch, *Turned Away – Summary Returns of Unaccompanied Migrant Children and Adult Asylum Seekers from Italy to Greece*, gennaio 2013, p. 33.

2. La protezione dei minori non accompagnati o separati (MNAS)¹¹

I dati statistici a disposizione delle autorità italiane competenti rilevano che, sebbene un numero significativo di MNAS siano cittadini di Paesi da cui provengono spesso beneficiari di protezione internazionale, molti di essi non presentano una domanda di protezione internazionale in Italia.¹² Vengono, inoltre, regolarmente segnalati diversi casi di minori stranieri non accompagnati che abbandonano i centri d'accoglienza cui sono stati assegnati. Un numero rilevante di MNAS evita di presentarsi e di registrarsi presso le autorità, nel timore di non potersi spostare successivamente in altri Paesi europei o di essere rinvio in Italia ai sensi del Regolamento Dublino. A tale riguardo, da ricerche effettuate dall'UNHCR e dal progetto "Protezione dei minori in transito" finanziato dall'UE,¹³ è emerso che molti MNAS, anche se adeguatamente informati, decidono di spostarsi in altri Paesi. Molteplici sono i fattori che contribuiscono a questa decisione: l'influenza dei trafficanti e dei familiari, la presenza di parenti in altri Stati membri dell'UE, i ritardi nell'accesso alla procedura d'asilo e la mancanza di prospettive di integrazione in Italia.

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 dell'età, è previsto che venga applicato il criterio del beneficio del dubbio in favore di colui che ha dichiarato di essere minore. La normativa italiana prevede ulteriori garanzie per i minori stranieri non accompagnati, ad esempio condizioni adeguate di alloggio, la nomina tempestiva di un tutore e, per coloro che fanno domanda di protezione internazionale, l'esame in via prioritaria della richiesta di asilo. Esiste, tuttavia, un considerevole margine di miglioramento per quanto concerne l'attuazione di queste disposizioni. In alcuni casi, ad esempio, i minori non accompagnati, come anche quelli separati, restano a lungo in condizioni precarie prima di essere trasferiti in strutture adeguate.¹⁴ Inoltre, la nomina di un tutore (solitamente il sindaco o un funzionario comunale) può di fatto rivelarsi una mera formalità, dal momento che le funzioni tutorie vengono generalmente delegate ad operatori sociali che spesso, in considerazione del numero elevato delle deleghe, incontrano difficoltà pratiche a fornire assistenza ai casi individuali. Accade inoltre che i tempi di nomina del tutore, spesso assai lunghi (2-11 mesi in media, rilevati in Sicilia e Calabria),¹⁵ ritardino

¹¹ 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".

¹² Secondo il Ministero dell'Interno, nel 2012 hanno presentato domanda di asilo in Italia 970 minori stranieri non accompagnati (MNAS). Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a fine 2012, ne risultavano segnalati 7.575, di cui gli afgani rappresentavano il terzo gruppo nazionale più numeroso.

¹³ Consultabile all'indirizzo:

<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Protecting%20children%20on%20the%20move%202012.pdf>.

¹⁴ Vedi, ad esempio, il recente comunicato di Save the Children, consultabile all'indirizzo:

http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/lampedusa_continua_a_mancare_un_piano?year=2013.

¹⁵ Rapporto pubblicato da Save the Children, *La situazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, 25 luglio 2013, pg 11.

l'accesso alla procedura di protezione internazionale ed allo stesso tempo l'individuazione di forme di tutela e dei percorsi di integrazione più appropriati ad ogni singolo caso.

Una corretta ed affidabile 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. Sebbene un Protocollo sulla determinazione dell'età sia stato elaborato nel giugno 2009, e sottoposto di recente ad una ulteriore revisione, in Italia manca tuttora una procedura multidisciplinare e idonea per la determinazione dell'età, condizione necessaria e preliminare affinché sia garantito ai minori un trattamento conforme alla Convenzione del Fanciullo ed affinché venga loro riconosciuta una protezione adeguata alle specifiche esigenze di cui sono portatori.

Nel 2012, ci sono stati importanti cambiamenti istituzionali in Italia. Il Comitato per Minori Stranieri, soppresso a seguito della *spending review* operata dal Governo, ha interrotto le sua attività il 2 agosto 2012.¹⁶ Nell'ambito del Comitato diverse istituzioni potevano avviare, valutare e coordinare interventi specifici finalizzati alla protezione dei minori provenienti da Paesi terzi. Pur non avendo mai avuto una competenza diretta per i minori richiedenti asilo, tale organo costituiva comunque un *forum* di consultazione su questo argomento. L'UNHCR auspica che il Garante per l'Infanzia, istituito nel luglio 2011, possa contribuire, in considerazione delle più ampie competenze a lui attribuite, al rafforzamento degli interventi di protezione a favore dei minori non accompagnati o separati e al miglioramento del coordinamento fra tutti i principali interlocutori interessati.

Sebbene il diritto nazionale e internazionale facciano sistematicamente riferimento al principio dell'interesse superiore del bambino, non esiste un meccanismo specifico che renda effettivo tale principio. Ne consegue che, in Italia, la concreta attuazione di tale principio risulta essere limitata.

3. Accesso alla procedura di asilo

L'UNHCR valuta positivamente gli sforzi compiuti dalle autorità italiane competenti al fine di accelerare i tempi della procedura, di migliorare la gestione di casi individuali nonché di monitorare i ritardi che intercorrono tra la manifestazione di volontà e la formale registrazione della domanda di asilo, anche attraverso un nuovo sistema informatizzato di registrazione delle domande di protezione internazionale ed circolari interne.

Nonostante questi sviluppi positivi, varie fonti evidenziano come, in alcuni casi, la registrazione delle domande di asilo venga fissata diverse settimane dopo che il richiedente ha manifestato l'intenzione di chiedere il riconoscimento della protezione internazionale. Questa prassi interessa anche coloro che sono rinviiati in Italia ai sensi del Regolamento di Dublino, avendovi in precedenza transitato, dopo aver presentato una domanda di protezione internazionale in un altro Paese membro dell'Unione Europea. Tale ritardo può determinare tempi di attesa più lunghi per l'accesso ai servizi di accoglienza, nonché per l'esame della domanda di protezione internazionale. In alcune Questure si rilevano difficoltà aggiuntive essendo richiesta una prova del domicilio. In alcuni casi tale richiesta determina un ulteriore ritardo nell'accesso alla procedura. Inoltre, è stato segnalato che il materiale

¹⁶ Art. 12, comma 20, Decreto legislativo n. 95/2012, 6 luglio 2012.

informativo sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, previsto per legge, non viene distribuito sistematicamente.

Difficoltà di accesso alla procedura d'asilo continuano ad essere segnalate all'interno dei Centri di Identificazione e Espulsione (CIE) a causa della mancanza di informazioni e di assistenza legale, o di ostacoli di natura burocratica. Inoltre, in alcune occasioni, la mancanza di una procedura standard in materia di presentazione delle domande di asilo ha ritardato la trasmissione delle domande all'Ufficio Immigrazione. Questi ritardi possono esporre i richiedenti asilo al pericolo di essere rimpatriati prima che la loro domanda d'asilo venga esaminata, determinando un rischio di *refoulement*.

Dal 2011, cittadini di nazionalità egiziana e tunisina, arrivati via mare a Lampedusa in modo irregolare spesso direttamente dai loro paesi di origine, e intenzionati a presentare una domanda di protezione internazionale, sono stati ammessi alla procedura d'asilo soltanto in seguito all'intervento delle organizzazioni del progetto *Praesidium*, di ONG o di avvocati. Inoltre, una volta in Italia, sono stati sistematicamente inviati nei CIE invece che nei Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA), pur avendo, alcuni di loro, manifestato la volontà di chiedere asilo prima del loro trasferimento. Le organizzazioni partner di *Praesidium* hanno osservato come, di recente, un numero crescente di persone (per lo più cittadini eritrei, somali, afgani e siriani) eviti di farsi identificare in Italia per mezzo delle impronte digitali, cercando di raggiungere altri Stati europei per presentare domanda di asilo. Le motivazioni che spingono queste persone a lasciare l'Italia sono riconducibili, in base a quanto da loro riportato, ai bassi standard di accoglienza e le scarse prospettive di integrazione.

Per quanto riguarda l'applicazione del Regolamento Dublino, l'UNHCR rileva che le procedure per determinare lo Stato responsabile dell'esame della domanda di asilo non rispettano, nella prassi, i termini di legge. La procedura infatti, può durare fino a 24 mesi, un tempo di attesa assai lungo, con un impatto fortemente negativo sul benessere dei richiedenti asilo, in particolare quelli più vulnerabili e dei MNAS. Tali ritardi sono anche causati da un problema di personale dell'ufficio preposto, che risulta essere numericamente insufficiente. Di conseguenza, circa 1.000 ospiti dei centri di accoglienza in Italia sono tuttora in attesa di una decisione sullo Stato responsabile dell'esame della loro domanda o di un trasferimento nello Stato competente, aggravando ulteriormente la capacità ricettiva del sistema di accoglienza. In seguito alla sentenza della Corte Europea dei Diritti Umani *MSS c. Belgio e Grecia*, nessun migrante viene rinvio in Grecia *de facto*. Tuttavia, i richiedenti asilo le cui impronte digitali sono state registrate in Grecia, vengono definiti come "casi Dublino" fino al momento in cui l'Unità Dublino non avrà stabilito la competenza dell'Italia ad esaminare la domanda determinando, anche in relazione a questi casi, significativi ritardi. Recentemente, le domande di alcuni richiedenti sottoposti alla procedura Dublino, in attesa da oltre sei mesi e per i quali l'Italia ha determinato la propria competenza, sono stati valutate in via prioritaria.

I richiedenti asilo, rinvio in Italia ai sensi del Regolamento Dublino, vengono solitamente trasferiti attraverso i principali aeroporti italiani (Roma e Milano, anche se un numero limitato di rinvii interessa anche Bari e Venezia). In teoria, le ONG che si occupano dei servizi di assistenza vengono informate in anticipo, al fine di poter fornire le informazioni necessarie per avviare la procedura di asilo in Italia. All'aeroporto, i "casi Dublino" ricevono dalla Polizia di Frontiera una lettera di invito per formalizzare la propria domanda di asilo presso la Questura competente, identificata in base ai seguenti criteri: il luogo in cui era stata registrata la domanda precedente e la disponibilità di posti nei centri di accoglienza. Solo a Roma, la domanda di protezione internazionale viene registrata direttamente presso le strutture aeroportuali.

4. Qualità della procedura di riconoscimento della protezione internazionale

Nel 2012, il numero delle domande d'asilo presentate in Italia è sceso a 17.352, rispetto alle 34.100 domande presentate nel 2011. Per quanto siano state create delle sezioni aggiuntive all'interno delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (Commissioni Territoriali), per fare fronte all'aumento delle domande e al conseguente numero di casi arretrati, i tempi di attesa per le decisioni di primo grado sono aumentati ulteriormente e variano in maniera significativa da una Commissione all'altra. I ritardi più consistenti si registrano nelle Commissioni situate nei centri di accoglienza che ospitano un alto numero di richiedenti (Mineo, Crotone) o nelle grandi città (Roma, Milano). Sulla base delle osservazioni dell'UNHCR, attualmente, un richiedente asilo può aspettare da 4 a 6 mesi dal momento in cui la sua domanda d'asilo viene registrata a quello in cui la Commissione emette una decisione. In alcuni casi, tuttavia, tale periodo si prolunga per oltre un anno.

L'UNHCR esprime soddisfazione per gli standard di protezione nell'ambito della procedura d'asilo e per il lavoro delle Commissioni Territoriali, anche per quanto riguarda i tassi di riconoscimento della protezione internazionale. Le posizioni e le linee guida dell'UNHCR sono generalmente prese in considerazione, ad esempio quelle relative ai Paesi di origine o a specifici aspetti giuridici, quali l'appartenenza ad un particolare gruppo sociale come motivo che giustifichi il timore di persecuzione. Tuttavia, sarebbe auspicabile l'istituzione di un meccanismo di monitoraggio continuo della qualità del sistema, avente come finalità sia l'armonizzazione dei criteri di valutazione delle domande di asilo da parte delle Commissioni Territoriali sia la garanzia di standard qualitativi minimi anche per quanto riguarda gli aspetti procedurali. Andrebbero istituite, inoltre, procedure standard per l'identificazione e la segnalazione di richiedenti asilo con esigenze particolari, come minori, persone sopravvissute a tortura¹⁷ e vittime di tratta.

La normativa vigente non prevede che i membri delle Commissioni Territoriali debbano avere competenze o esperienze specifiche in materia d'asilo. Peraltro, in alcuni casi, essi svolgono attività professionali concomitanti. Inoltre, la specializzazione dei funzionari preposti a valutare le domande d'asilo e quella degli interpreti non sono adeguatamente garantite mediante attività formative regolari e obbligatorie.

I ricorsi avverso le decisioni di diniego delle Commissioni Territoriali sono ammessi presso il tribunale territorialmente competente, entro 15 giorni successivi alla notifica del provvedimento, nel caso in cui i richiedenti siano ospitati in un CARA, o trattenuti in un CIE. In tutti gli altri casi decorre un termine di legge di 30 giorni. Tali ricorsi hanno un effetto sospensivo automatico, ad eccezione di determinate categorie previste per legge.¹⁸ In tali casi, la responsabilità di richiedere al giudice una decisione in merito all'effetto sospensivo spetta al ricorrente. Per quanto riguarda i tempi di attesa nel contesto della procedura giudiziaria relativa ai ricorsi avverso una decisione negativa di primo grado, sebbene non siano disponibili dati ufficiali, sono frequentemente segnalati lunghi ritardi, anche con

¹⁷ Il Network Italiano per Richiedenti Asilo Sopravvissuti a Tortura (NIRAST), che prevedeva procedure standard per l'identificazione di vittime di tortura, è stato interrotto nel 2012 per mancanza di fondi.

¹⁸ Domande inammissibili o manifestamente infondate; domande di protezione internazionale presentate dopo aver eluso o tentato di eludere il controllo alla frontiera, dopo il fermo in condizione di soggiorno irregolare e dopo il rilascio di un provvedimento di espulsione; o nei casi in cui la domanda viene esaminata dopo un allontanamento non autorizzato dal CARA.

riguardo ai ricorsi avverso le decisioni dell'Unità Dublino, con conseguenze negative per i richiedenti asilo. Le decisioni positive dei giudici trovano immediata attuazione con il rilascio del permesso di soggiorno da parte dell'Ufficio Immigrazione presso la Questura. L'UNHCR esprime, peraltro, il proprio apprezzamento per l'impegno della Scuola Superiore della Magistratura nel promuovere la specializzazione dei giudici in materia di asilo.

Nel 2012, l'UNHCR ha ricevuto segnalazioni di casi in cui richiedenti asilo trattenuti nei CIE erano stati espulsi prima della scadenza del termine previsto per legge per ricorrere in Tribunale oppure in attesa della decisione del giudice in merito alla richiesta di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di diniego impugnato. Tali pratiche possono determinare un rischio di *refoulement* per persone bisognose di protezione internazionale.

Il diritto al gratuito patrocinio previsto per legge in sede di ricorso, non viene sempre effettivamente garantito. Per esempio a Roma, l'Ordine degli Avvocati continua a richiedere che il ricorrente presenti una dichiarazione dei redditi rilasciata dall'ambasciata del Paese di origine, contrariamente a quanto previsto dalla legge italiana, secondo la quale il ricorrente può beneficiare di assistenza legale gratuita sulla base di una autocertificazione relativa alla propria situazione economica.

5. Condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo

Nel 2011, l'arrivo via mare di circa 63.000 persone ha portato ad un deterioramento degli standard di accoglienza per i richiedenti asilo, che è continuato nel corso del 2012 e del 2013. Circa 28.000 tra coloro che sono arrivati nel 2011, in particolare cittadini di Paesi terzi giunti dalla Libia, sono stati incanalati in modo automatico dalle autorità nella procedura di asilo, creando una considerevole pressione sul sistema d'accoglienza. Prima del 2011, la capacità ricettiva dello stesso sistema d'accoglienza era già stata giudicata insufficiente per accogliere i richiedenti asilo, nel caso di arrivi particolarmente consistenti.

Per far fronte a questo improvviso incremento degli arrivi, il Governo e le amministrazioni regionali e locali hanno attivato, nell'ambito della cosiddetta "Emergenza Nord Africa", un piano straordinario di accoglienza, la cui attuazione è stata affidata al Dipartimento della Protezione Civile. Di conseguenza, circa 22.000 persone appena arrivate dalla Libia sono state accolte, come richiedenti asilo, in centinaia di nuove strutture di accoglienza, la maggior parte delle quali gestite da organizzazioni che avevano poca o nessuna esperienza in materia. Anche se il piano d'emergenza ha garantito una sistemazione ad un elevato numero di persone arrivate in un breve lasso di tempo, i richiedenti asilo non hanno avuto accesso a molti dei servizi minimi previsti dalla legge. Inoltre, la qualità dell'accoglienza, prevista fino al termine dell'emergenza, non è migliorata in modo significativo nei mesi successivi. Il Gruppo di Monitoraggio e Assistenza, creato nel luglio del 2011 dalla Protezione Civile per facilitare l'attuazione del piano d'emergenza, ha cessato la sua attività ad ottobre dello stesso anno, prima della conclusione del piano.

Le condizioni di accoglienza sono deteriorate anche nei CARA, soprattutto a causa del sovraffollamento, che si è verificato per il rallentamento del turnover in uscita dai centri, dovuto sia alla protratta accoglienza di parte dei cittadini di Paesi terzi provenienti dalla Libia nel contesto della cosiddetta "Emergenza Nord Africa", sia all'aumento nel numero di domande d'asilo, e il conseguente allungamento delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale. A causa di tale pressione sul sistema di accoglienza, il Ministero dell'Interno continua ad incontrare molte difficoltà nel trovare una sistemazione ai richiedenti

asilo in arrivo. Gli standard di accoglienza nei centri governativi (CSPAs, CARA, CDA e CIE) sono scesi anche a causa dei significativi tagli ai finanziamenti, che hanno contribuito a fare sì che, dal 2011, i contratti per la fornitura dei servizi vengano assegnati esclusivamente secondo il criterio dell'offerta più bassa, senza che gli aspetti qualitativi vengano presi debitamente in considerazione.

Anche se a partire dall'agosto 2011 gli arrivi via mare dalla Libia si sono di fatto quasi completamente arrestati, per più di un anno non è stata approntata nessuna strategia di chiusura del piano di emergenza. La *exit strategy* adottata nel settembre 2012 prevedeva, tra le altre cose, che i richiedenti asilo che avevano ricevuto una decisione negativa dalle Commissioni Territoriali, a prescindere dalla loro protratta presenza nel sistema di accoglienza dell'emergenza, ricevessero un permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di un anno attraverso una procedura di riesame effettuata dalle stesse Commissioni Territoriali.

All'inizio del 2013, il Ministero dell'Interno è subentrato al Dipartimento della Protezione Civile ed ha prolungato le misure di accoglienza fino alla fine di febbraio. Diverse migliaia di cittadini di Paesi terzi, le cui domande di asilo erano state respinte ma che avevano ricevuto il permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di un anno, hanno lasciato le strutture di accoglienza prima di questa data. A coloro che erano ancora ospitati nelle strutture di accoglienza alla fine di febbraio, è stata consegnata una somma in contanti di 500 euro al momento dell'uscita dai centri. Tuttavia il Ministero dell'Interno ha dato indicazioni alle Prefetture affinché venissero prorogate le misure di accoglienza per le persone con esigenze particolari e per i richiedenti asilo la cui procedura era ancora in corso.

Non sono disponibili dati ufficiali relativi all'integrazione socio-economica di questo gruppo di persone che hanno lasciato le strutture d'accoglienza. Ciononostante, con la fine del piano d'emergenza, continua a destare preoccupazione la mancanza di autonomia di questi cittadini di Paesi terzi, dovuta principalmente alla scarsa qualità dei servizi d'accoglienza di cui hanno usufruito, al ritardo con cui è stato definito il loro status giuridico e, più in generale, alla situazione economica italiana.

Benché l'Italia abbia investito considerevoli risorse, anche economiche, per rispondere all'inatteso numero di arrivi via mare nel 2011, l'"Emergenza Nord Africa" ha evidenziato alcuni problemi che condizionano da tempo il sistema d'accoglienza, tra i quali la mancanza di una pianificazione strategica e strutturale e i limiti di un approccio prevalentemente emergenziale. L'UNHCR ritiene che tale situazione abbia rilevato la necessità di provvedere al consolidamento e ad un maggiore coordinamento del sistema nazionale d'accoglienza. Tali carenze, che sono emerse nel corso degli anni, hanno quindi messo sotto pressione il sistema d'asilo nel suo complesso ed inoltre hanno reso più difficile per l'Italia rispondere adeguatamente a situazioni di emergenza, come verificatosi nel 2011.

Al fine di gestire il graduale superamento del piano di emergenza, è stato costituito nel luglio del 2012 un "Tavolo di Coordinamento Nazionale". Tale Tavolo è presieduto dal Ministero dell'Interno, e include il Ministero del Lavoro, le Regioni, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e l'Unione delle Province Italiane (UPI). Pur non essendo membro permanente, l'UNHCR – così come l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni – è stato invitato a partecipare regolarmente ai suoi incontri già dall'ottobre 2012. Il "Tavolo di Coordinamento Nazionale" riunisce i più importanti attori istituzionali ed è stato recentemente riconosciuto quale organismo permanente avente la funzione di pianificare e

coordinare gli interventi in materia di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati.¹⁹

Sulla base delle raccomandazioni del “Tavolo di Coordinamento Nazionale”, riguardanti la già menzionata *exit strategy*, il Ministero dell’Interno si è impegnato ad incrementare, da 3.000 a 5.000, i posti disponibili del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), con la possibilità di un’ulteriore aumento fino a 8.000 nel caso di flussi particolarmente consistenti.²⁰

L’UNHCR apprezza la decisione presa dal Ministero dell’Interno, ma sottolinea la necessità di una riforma complessiva del sistema d’accoglienza, che dovrebbe riguardare anche il sostegno ai rifugiati nelle fasi successive al riconoscimento. Infatti, anche se i centri governativi e i progetti SPRAR (che possono ospitare sia richiedenti asilo che rifugiati) riescono a soddisfare i bisogni di accoglienza di un numero significativo di richiedenti asilo, le misure di supporto – tra cui l’accoglienza - in favore dei rifugiati rimangono largamente insufficienti. La necessaria riforma, che richiede un forte impegno politico e una *governance* stabile, dovrebbe inoltre prefiggersi lo scopo di sistematizzare i miglioramenti apportati negli ultimi anni al sistema di accoglienza, principalmente attraverso progetti pilota e interventi *ad hoc*.

Per quanto riguarda l’accoglienza dei richiedenti asilo, significative differenze continuano ad esistere a seconda delle strutture di accoglienza e, più in generale, delle prassi locali. Sembra essere stata interrotta la prassi di limitare l’accoglienza all’interno dei CARA ad un massimo di sei mesi, nel caso di richiedenti asilo privi di mezzi la cui domanda d’asilo non è stata ancora valutata. Tuttavia, questo positivo sviluppo non risolve l’eventuale bisogno di accoglienza di richiedenti asilo che, nelle more del ricorso avverso una decisione negativa, pur avendo il diritto a lavorare, non sono in grado di assicurarsi un adeguato standard di vita, comprensivo di alloggio, fuori dalle strutture d’accoglienza.

L’Italia ha trasposto in modo più favorevole la disposizione della Direttiva europea sugli standard minimi per l’accoglienza relativa al diritto dei richiedenti asilo di lavorare. L’art. 11 del Decreto Legislativo n. 140/2005 prevede che, se dopo sei mesi la procedura d’asilo non è ancora terminata, il permesso di soggiorno viene rinnovato per altri sei mesi e il richiedente asilo ha diritto di lavorare. Progetti pilota - come per esempio la valutazione sistematica delle competenze – sono stati avviati per facilitare l’accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro, ma non sono stati introdotti in via sistematica nel contesto dei servizi d’accoglienza. Sono principalmente i richiedenti asilo con procedura d’asilo pendente da più di sei mesi, come avviene per i casi Dublino o in seguito a una decisione negativa di prima istanza, ad aver bisogno di ricevere un supporto nella ricerca di un lavoro. Tale supporto è assente nei CARA, mentre è previsto nei progetti SPRAR.

¹⁹ In data 11 luglio 2013, la Conferenza Unificata, presieduta dal Ministro per gli Affari Regionali e Autonomia e composto da vari ministeri, tra cui il Ministero dell’Interno, le Regioni e rappresentanti delle Province e degli enti locali, ha approvato un documento redatto dal Tavolo di Coordinamento Nazionale (*Documento di indirizzo per il passaggio alla Gestione ordinaria dei Flussi migratori non programmati*), che fornisce le linee guida volte ad armonizzare i diversi sistemi di accoglienza attualmente esistenti in Italia, e stabilisce che il Tavolo di Coordinamento Nazionale diventi un organo permanente, anche a livello regionale, per la governance interistituzionale della gestione dei flussi migratori irregolari misti.

²⁰ Come dichiarato dal Ministro degli Interni Alfano nel corso di una recente audizione di fronte al Parlamento.

All'UNHCR continuano a essere segnalati casi di richiedenti asilo che non hanno accesso immediato alle misure di accoglienza, nel momento in cui fanno richiesta di protezione internazionale, ma che devono invece attendere per settimane o mesi. Questi ritardi sono il risultato di carenze strutturali del sistema d'accoglienza esistente e della sua scarsa capacità ricettiva, oltre che della lentezza delle procedure amministrative e dei problemi che sussistono nella registrazione delle domande d'asilo. Anche se vi sono differenze a livello locale, in caso di ritardi raramente vengono approntate misure alternative. Secondo le informazioni in possesso dell'UNHCR, ai richiedenti asilo non viene concesso nessun aiuto di tipo economico, come invece previsto, in caso di ritardi nella reperibilità di posti in accoglienza, dall'art. 6, c. 7, del Decreto Legislativo n. 140/2005. L'UNHCR non è a conoscenza di richiedenti asilo che abbiano fatto ricorso davanti a un Tribunale contro i summenzionati ritardi.

I richiedenti asilo, rinvii in Italia nell'ambito della procedura Dublino, hanno accesso a centri di accoglienza di transito presenti a Milano (35 posti), Roma (150 posti), Venezia (40 posti) e Bari (20 posti). Invece, coloro che vengono rinvii in Italia e che avevano già ricevuto una forma di protezione prima della partenza non hanno accesso a questi centri. A Milano (25) e a Roma (80, solo per uomini adulti) sono stati messi a disposizione posti aggiuntivi per le summenzionate categorie di persone e per altri richiedenti arrivati negli aeroporti. Tuttavia, tali posti si rivelano insufficienti e le persone sono costrette ad aspettare alcuni giorni in aeroporto, dal momento che i richiedenti ospitati presso i centri di transito attendono per diverso tempo il trasferimento in un progetto SPRAR o in un CARA. Sebbene sia stata introdotta recentemente la prassi di individuare per il richiedente asilo il posto in un centro di accoglienza nel momento della presa in carico, certe volte, in concreto, questo non risulta più disponibile al momento dell'effettivo arrivo in Italia.

In base all'art. 8 del Decreto Legislativo n. 140/2005 e ad altre disposizioni in materia, le misure di accoglienza devono tenere in considerazione le esigenze particolari dei richiedenti e dei membri delle loro famiglie, ed in particolare di quelli più vulnerabili. Inoltre le richieste presentate da persone vulnerabili devono in linea generale essere esaminate in via prioritaria. A causa della carenza di posti disponibili all'interno di strutture dedicate o dei progetti SPRAR, è aumentato rispetto agli anni precedenti il numero di richiedenti asilo con esigenze particolari che devono rimanere all'interno di un CARA durante la procedura d'asilo, nonostante la loro condizione e senza ricevere assistenza adeguata. Continua a sussistere tale problema anche per quanto riguarda il periodo successivo al riconoscimento di una forma di protezione. Permangono inoltre carenze relative allo scarso coordinamento tra gli enti coinvolti, nonché all'inadeguatezza degli strumenti legali, sociali, organizzativi e dell'esistente sistema di presa in carico. Tali aspetti si sono in parte aggravati a partire dal 2011, a causa del generale deterioramento delle condizioni di accoglienza e dei tagli al sistema di *welfare*.

I richiedenti asilo che hanno ricevuto un permesso di soggiorno hanno il diritto e il dovere di iscriversi al Sistema Sanitario Nazionale. In generale tale disposizione viene rispettata nel caso dei richiedenti asilo accolti all'interno dei progetti SPRAR. Invece i richiedenti asilo che, a causa del limitato numero di posti disponibili nei progetti SPRAR rimangono nei CARA anche dopo la scadenza del termine di 20/35 giorni previsto dalla legge, non ricevono sistematicamente un permesso di soggiorno e pertanto non possono iscriversi al Sistema Sanitario Nazionale. Inoltre, durante il periodo di accoglienza nei CARA, gli enti gestori hanno il dovere di garantire una serie di servizi, inclusa assistenza sanitaria, come stabilito dal Decreto del Ministero dell'Interno del 21 novembre 2008. Tuttavia la qualità di tali servizi, compreso il supporto necessario a garantire l'accesso alle strutture sanitarie fuori dal centro,

varia a livello locale e riflette la complessiva mancanza di armonizzazione degli standard di accoglienza.

L'UNHCR rileva, inoltre, che in alcuni casi, al decorrere del periodo obbligatorio di permanenza all'interno dei CARA, non viene tempestivamente rilasciato un permesso di soggiorno avente validità di 3 mesi ai richiedenti asilo, come previsto per legge. Ciò avviene anche nel caso di richiedenti asilo rinvii in Italia ai sensi del Regolamento Dublino.

Alla fine del 2012, per far fronte almeno in parte a carenze ormai croniche, il Ministero dell'Interno ha deciso di istituire nel contesto del progetto *Praesidium* un meccanismo pilota di monitoraggio all'interno dei centri governativi. Presso ogni centro governativo è stata pertanto istituita una Commissione di Monitoraggio, presieduta dalla Prefettura e composta dalla Questura e dalle organizzazioni partner di *Praesidium*. Secondo l'UNHCR tale iniziativa rappresenta un passo importante verso lo sviluppo di sistemi più organici di monitoraggio e di controllo della qualità, che richiedono una maggiore responsabilizzazione da parte delle Prefetture e la volontà del Ministero dell'Interno di assicurare un adeguato intervento in caso di irregolarità.

6. Integrazione locale

In Italia, il percorso di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale continua ad essere seriamente limitato e rappresenta pertanto, una delle aree più problematiche del sistema d'asilo italiano. Mancano, infatti, sia una strategia complessiva sia misure specifiche volte a favorire tale percorso. Inoltre, le attuali prospettive di integrazione sono ulteriormente ridotte a causa della crisi economica che l'Italia sta attraversando.

Non esistono dati statistici relativi all'effettiva presenza di beneficiari di protezione internazionale e alla loro distribuzione sul territorio italiano. Analogamente risulta difficile reperire dati statistici relativi all'accesso al lavoro e al tasso di disoccupazione sia tra i richiedenti asilo che tra i beneficiari di protezione internazionale.

In base alle norme rilevanti di diritto internazionale e dell'Unione Europea, i beneficiari di protezione internazionale dovrebbero ricevere lo stesso trattamento previsto per i cittadini italiani o per i cittadini dell'Unione Europea per quanto riguarda la maggior parte di quei diritti che sono fondamentali ai fini dell'integrazione nel Paese di asilo. Tuttavia, le lacune che caratterizzano la normativa e la prassi italiana in materia di asilo possono costituire un impedimento agli sforzi dei rifugiati nel raggiungimento della propria autonomia.

La scarsa capacità ricettiva dello SPRAR non consente una sistemazione adeguata a tutti i beneficiari di protezione internazionale che ne avrebbero bisogno. Da una ricerca pubblicata nel 2011, è emerso che solamente il 32,4 % dei cittadini di Paesi terzi titolari di una forma di protezione (internazionale o umanitaria) ha accesso ai progetti di accoglienza volti a favorire percorsi di inclusione sociale²¹ forniti dallo SPRAR.

Una delle conseguenze più gravi di questa situazione è rappresentata dal numero crescente di rifugiati e di altri beneficiari di protezione internazionale che vengono ospitati nei centri d'accoglienza per senzatetto o in sistemazioni di emergenza gestite dai Comuni. Inoltre, un numero crescente di beneficiari di protezione internazionale, tra cui famiglie con minori e

²¹ ASGI, Caritas italiana, CESPI, Consorzio Communitas, AICCRE, *Il diritto alla protezione*, (2011), pg. 302. Consultabile all'indirizzo: http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2040&l=itb.

persone con disagio mentale, vive in condizioni di indigenza in sistemazioni improvvisate o edifici occupati nelle aree metropolitane di Roma, Milano, Firenze e Torino.

Due progetti di ricerca cofinanziati dalla Commissione Europea (attraverso il Fondo Europeo per i Rifugiati) e dal Ministero dell'Interno, pubblicati nel 2012 dalla Caritas²² e dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR),²³ hanno analizzato le difficoltà di integrazione dei rifugiati, evidenziando come un numero crescente di beneficiari di protezione internazionale finisca per diventare senza tetto o a vivere in edifici abbandonati. Secondo un'altra ricerca effettuata da una ONG, a Roma circa 1.700 beneficiari di protezione internazionale vivono all'interno di edifici abbandonati.²⁴

In materia di integrazione, il sistema italiano prevede un'ampia decentralizzazione a favore delle Regioni e dei Comuni. In assenza di effettivi meccanismi di coordinamento tra il livello centrale e quello periferico, sia i programmi di integrazione che i relativi servizi dipendono dalle priorità politiche e dai mezzi economici a disposizione degli enti interessati (Regioni, Province e Comuni).

I progetti di integrazione per i rifugiati si concentrano sulle competenze linguistiche, sull'esperienza lavorativa e sulla comprensione della società e del sistema italiano nel suo complesso, in mancanza di consolidati meccanismi di supporto socio-economico a disposizione dei rifugiati. Sia i richiedenti asilo che i beneficiari di protezione internazionale hanno diritto ad iscriversi presso i Centri provinciali per l'impiego. Tuttavia, la maggior parte dei rifugiati non riceve una assistenza adeguata ai propri bisogni e, conseguentemente, si trova senza reali possibilità di accesso ad un lavoro regolare.

I tagli di spesa operati dal Governo italiano nell'ambito della *spending review* hanno ulteriormente indebolito il sistema di welfare, rendendo le categorie a basso reddito o senza reddito alcuno sempre più dipendenti da meccanismi sociali di supporto informali. Inoltre, l'attuale normativa non prevede misure specifiche volte a superare le difficoltà e gli ostacoli amministrativi cui i rifugiati vanno incontro. Ad esempio, molti rifugiati non sono in possesso di documenti personali o di certificati e non sono in grado di ottenerli dal proprio Paese di origine. Ciononostante, questi documenti sono richiesti dalle autorità italiane per l'esercizio di numerosi diritti, quali ad esempio il riconoscimento di titoli di studio e delle qualifiche professionali, o il diritto al matrimonio. Anche il diritto al ricongiungimento familiare rischia di essere ostacolato dalla richiesta di documenti che certifichino i legami familiari, nonché dai ritardi nel vaglio delle domande.

L'accesso all'iscrizione anagrafica è un aspetto cruciale per l'integrazione. L'UNHCR continua a ricevere segnalazioni di casi di richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale ai quali viene negata l'iscrizione anagrafica nel comune in cui risiedono, perché vivono all'interno di centri di accoglienza, o perché viene loro richiesto di presentare il passaporto. L'adozione del Decreto Legge n. 5/2012, che consente il trasferimento della residenza attraverso una procedura telematica, ha posto ulteriori ostacoli all'accesso all'iscrizione anagrafica. La circolare attuativa preparata dal Ministero dell'Interno, che contiene l'elenco dei documenti che i cittadini di Paesi terzi sono tenuti a presentare per inoltrare la loro richiesta, non distingue infatti tra cittadini di Paesi terzi non bisognosi di protezione e rifugiati ai quali, in alcuni casi, viene dunque richiesto di presentare il passaporto per completare l'iter dell'iscrizione anagrafica.

²² Caritas Italiana, *Mediazioni metropolitane*, (2012).

²³ CIR, *Le strade dell'integrazione*, (2012).

²⁴ Integra/Azione, *I rifugiati invisibili*, (2012).

I rifugiati e gli apolidi godono di una condizione giuridica più favorevole ai fini della naturalizzazione, essendo loro richiesti cinque anni di residenza, invece dei dieci previsti in genere per i cittadini di Paesi terzi. Tuttavia, acquisire la cittadinanza italiana risulta spesso difficile a causa, *inter alia*, dell'ampio margine di discrezionalità amministrativa e della lunga durata della procedura.

L'UNHCR esprime profonda preoccupazione per l'utilizzo sempre più frequente nella sfera pubblica di un linguaggio che non contribuisce a creare un clima di tolleranza, ma che, al contrario, può portare a un rafforzamento dei pregiudizi e dell'intolleranza. Questo linguaggio rischia di essere dannoso per la convivenza civile tra italiani e stranieri e di avere un impatto negativo sui rifugiati e sui richiedenti asilo.

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

Considerata la crisi economica che ha colpito l'Europa e in particolare l'Italia nel 2011, il contributo del Governo italiano all'UNHCR (che era rimasto stabile negli anni precedenti) ha subito, con un importo pari a poco più di 7,8 milioni di dollari, una drastica riduzione. Ciononostante, nel 2012, il Governo tecnico allora in carica ha deciso di rafforzare la presenza internazionale dell'Italia attraverso la Cooperazione Italiana allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e il Ministero – di nuova istituzione - per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione. Nel 2012 il contributo dell'Italia all'UNHCR è stato di 12,7 milioni di dollari, con un incremento del 63 % rispetto al 2011.

La maggior parte dei fondi proviene dal Ministero degli Affari Esteri. Anche il Ministero dell'Interno, la Giunta regionale del Veneto e la Provincia Autonoma di Bolzano hanno contribuito in qualità di donatori, con un importo pari al 21% del totale. I contributi del Governo italiano sono stati per lo più destinati alle attività dell'UNHCR nel Sahel e in Siria. Altre operazioni (Afganistan, Ciad, Sudan orientale e Sud Sudan, Darfur, Etiopia, Somalia e Sri Lanka) hanno beneficiato dei finanziamenti italiani.

Poiché l'Italia figura tra i venti principali Paesi donatori dell'UNHCR, l'organizzazione continua a concentrarsi in attività di promozione e advocacy di supporto alle sue operazioni, con particolare riferimento alle situazioni di emergenza.

In Italia, i contributi provenienti dal settore privato hanno superato quota 8,8 milioni di dollari nel 2010, per poi aumentare a 14,2 milioni di dollari nel 2012, collocando così gli italiani al terzo posto, a livello mondiale, dopo quelli olandesi e spagnoli.

Raccomandazioni

Raccomandazioni generali

L'asilo in Italia dovrebbe essere affrontato con una visione strategica di sistema. L'approccio emergenziale dovrebbe lasciare spazio ad una pianificazione sistematica degli interventi, sostenuta da risorse finanziarie adeguate.

Va esplorata la possibilità di istituire una cabina di regia incaricata di razionalizzare ed ottimizzare le risorse destinate ai vari ambiti del sistema, garantendo standard adeguati e coordinando le misure volte all'inserimento socio-lavorativo dei beneficiari di protezione internazionale. A tal fine, sarebbe necessario dare concretezza, ad una *governance* multi-livello a cui partecipano i Ministeri competenti, le Regioni, gli enti locali e il terzo settore.

L'UNHCR considera positiva, a tale riguardo, la recente decisione di rendere permanente il Tavolo di Coordinamento Nazionale originariamente istituito al fine di gestire la fine dell' "Emergenza Nord Africa", come anche i Tavoli di Coordinamento Regionali, per la governance interistituzionale della gestione dei flussi migratori misti.

Accesso al territorio e principio di non-refoulement

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. Pur riconoscendo che la dichiarazione di Lampedusa come "luogo non sicuro per lo sbarco dei migranti ai soli fini del soccorso in mare" (Ordinanza n. 15 del 24.9.2011) non viene applicata *de facto*, l'UNHCR continua a ritenere che questa dichiarazione debba essere formalmente revocata.

2. L'UNHCR, anche in considerazione di quanto stabilito dalla Corte di Strasburgo, auspica che tutti i meccanismi di controllo delle frontiere garantiscano il rispetto del principio di *non-refoulement*. Un approccio attento agli 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 rimpatrio 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 garantire loro 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) 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, nell'ambito delle ordinarie attività di formazione previste per il personale preposto al controllo delle frontiere, sia ulteriormente intensificata la preparazione specifica sui temi della protezione internazionale dei rifugiati. 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 addetto al 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.

5. Si auspica infine il potenziamento dei servizi di assistenza ed informazione, previsti dal Testo Unico sull'immigrazione (art. 11 comma 6 del Decreto Legislativo 286/98), ed attualmente presenti 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 la zona di 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 dovrebbe quindi venire esteso anche alle zone degli sbarchi in Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna. Le buone prassi sviluppate dal Progetto *Praesidium* 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.

Protezione dei minori non accompagnati o separati (MNAS)

6. L'UNHCR raccomanda al Governo italiano di individuare un organo centrale con specifica competenza in materia di MNAS, ivi compresi quelli bisognosi di protezione internazionale, al fine di assicurare il coordinamento fra le istituzioni statali e gli altri organismi competenti, come anche la supervisione delle attività finalizzate all'identificazione tempestiva e ad una risposta adeguata ai loro bisogni di protezione.

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 dei loro bisogni immediatamente dopo il loro arrivo in Italia e per un loro rapido invio a strutture adeguate ai loro bisogni di protezione.

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 riguardi i minori non accompagnati o separati. Le autorità italiane potrebbero ad esempio istituire dei meccanismi formali - dotati di garanzie procedurali rigorose e di un dispositivo di valutazione dei risultati - volti a esaminare e a determinare l'interesse superiore del minore.²⁵

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

²⁵ Si veda: http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf.

(2010-2014),²⁶ così come integrato dal rapporto sulla sua attuazione,²⁷ 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 esorta le autorità italiane ad assicurare l'accesso tempestivo e informato alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, anche garantendo effettivamente la nomina tempestiva di un tutore che abbia l'esperienza e le necessarie competenze.

12. L'UNHCR invita infine le autorità italiane a rafforzare i servizi di assistenza ed informazione sulla procedura di asilo, adeguandoli alle specifiche esigenze dei MNAS, riducendo il rischio che subiscano violenze e abusi, tenendo in considerazione le loro opinioni e promuovendo la loro partecipazione in ogni decisione che li riguardi.

Accesso alla procedura di asilo

13. L'UNHCR chiede alle autorità competenti di garantire che la registrazione delle domande di asilo sia effettuata senza ritardi, anche nei CIE, e che non venga subordinata a richieste di documenti non previsti per legge, quali la prova del domicilio. Chiede inoltre 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.

14. 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 incontri e di corsi di formazione in materia di asilo.

15. L'UNHCR raccomanda che l'Italia applichi la clausola umanitaria e la clausola di sovranità previste del Regolamento Dublino, 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.

16. L'UNHCR raccomanda il potenziamento dell'Unità Dublino e il miglioramento dei dispositivi di controllo e di gestione dei tempi della procedura prevista dal Regolamento Dublino, affinché le decisioni sullo Stato responsabile dell'esame della domanda d'asilo vengano prese in tempi ragionevoli. Inoltre, l'UNHCR raccomanda alle autorità italiane di assicurare che tutti i richiedenti asilo soggetti all'applicazione del Regolamento Dublino godano del diritto ad un ricorso effettivo.

²⁶ 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.

²⁷ Consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0554:FIN:EN:PDF>.

17. 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.

Qualità della procedura di riconoscimento della protezione internazionale

18. L'UNHCR ritiene che la procedura di riconoscimento della protezione internazionale possa essere ulteriormente migliorata istituendo un'autorità amministrativa indipendente che tenga conto degli aspetti positivi del sistema attuale.

19. In attesa di tale modifica strutturale, l'UNHCR raccomanda alle autorità italiane di introdurre le necessarie misure legislative, anche attraverso l'adozione del Regolamento attuativo del Decreto legislativo 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 un'adeguata formazione e certificazione degli interpreti.

20. L'UNHCR valuta positivamente l'informatizzazione del "Modello C3" per la verbalizzazione della domanda di asilo presso le Questure. Rimane tuttavia, ancora da valutare l'impatto di tale informatizzazione sull'efficienza della procedura di asilo e sull'accesso immediato alle misure di accoglienza. L'UNHCR raccomanda, inoltre, una revisione del contenuto del "Modello C3" al fine di semplificarne la compilazione e di facilitare l'individuazione degli elementi salienti della domanda di asilo.

21. 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.

22. 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.

Condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo

23. 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 europea 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.

24. 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 di modo da garantire alti standard per tutti i richiedenti asilo. Sarebbe infine preferibile evitare la permanenza dei richiedenti asilo per lunghi periodi nei centri collettivi di grandi dimensioni.

25. 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 secondi iniziative che facilitino la loro integrazione nella società italiana.

26. Le misure specifiche a favore delle persone con necessità particolari, come 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.

27. 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.

28. L'UNHCR invita il Governo italiano a rafforzare i sistemi di monitoraggio e controllo della qualità o ad introdurre altri più efficaci. I risultati dell'iniziativa pilota attivata nel contesto del progetto *Praesidium* dovrebbero essere oggetto di valutazione al fine di contribuire a mettere a sistema efficaci meccanismi di monitoraggio, al di là dell'ambito di applicazione del progetto.

29. Alcuni aspetti innovativi introdotti nel 2011 nell'ambito dell'"Emergenza Nord Africa", ad esempio il sistema delle quote, il coinvolgimento delle Regioni, la predisposizione di un "Tavolo di Coordinamento Nazionale" e la creazione del "Gruppo di Monitoraggio ed Assistenza", potrebbero fornire validi elementi per una riforma dell'attuale sistema di accoglienza.

30. L'UNHCR raccomanda che i programmi di rimpatrio volontario assistito ed altre misure simili vengano rafforzate al fine di rispondere alle specifiche necessità di coloro che hanno esigenze diverse rispetto ai titolari di protezione internazionale.

Integrazione locale

31. 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 incoraggia l'adozione di un piano che contempli provvedimenti specifici per favorire l'integrazione. Raccomanda inoltre al Governo italiano di introdurre misure per snellire la procedura per il ricongiungimento familiare.

32. L'UNHCR suggerisce al Governo e alle autorità locali italiane di adottare misure di sostegno specifiche a favore dei beneficiari di protezione internazionale che vivono in condizioni di indigenza, compresi coloro che vivono in sistemazioni improvvisate e in case o edifici occupati.

33. L'UNHCR raccomanda che tutti i nuovi beneficiari di protezione internazionale ricevano assistenza fin dalle prime fasi del loro processo di integrazione.

34. Con riferimento alla funzione di sostegno all'integrazione svolta dallo SPRAR, l'UNHCR auspica che la capacità del sistema venga rafforzata e che i servizi forniti si concentrino maggiormente sul sostegno all'integrazione dei rifugiati.

35. Il ruolo di coordinamento delle Regioni in materia di politiche di integrazione, così come definito dalla legge, potrebbe essere rafforzato al fine di rendere più efficaci gli interventi degli enti locali e di ottimizzare la gestione finanziaria delle risorse disponibili.

36. L'UNHCR invita il Governo italiano a fornire ai Comuni istruzioni specifiche riguardanti l'accesso all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale.

37. L'UNHCR raccomanda che nella normativa italiana in materia di asilo venga introdotta una disposizione che definisca l'ambito di applicazione dell'art. 25 della Convenzione di Ginevra, in particolare per quanto riguarda la richiesta di documenti emessi dalle autorità del Paese d'origine.

38. 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.

39. L'UNHCR invita, infine, le autorità italiane a rivedere i requisiti legali per la naturalizzazione, al fine di evitare procedure discrezionali nella concessione della cittadinanza ai rifugiati. Inoltre, l'UNHCR raccomanda che il godimento di una condizione giuridica più favorevole ai fini della naturalizzazione sia esteso anche ai beneficiari di protezione sussidiaria.

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

40. L'UNHCR esprime il proprio apprezzamento nei confronti del Governo e della società italiana per i generosi contributi offerti nel corso degli anni e auspica che il Governo italiano confermi il trend positivo avviato nel 2012. 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.

Rappresentanza regionale dell'UNHCR per l'Europa meridionale Roma, luglio 2013