



Protezione dei rifugiati e
migrazioni internazionali:
una valutazione del ruolo
operativo dell'UNHCR in Italia
meridionale

Servizio per lo sviluppo e la valutazione delle politiche (PDES)

Il Servizio per lo sviluppo e la valutazione delle politiche (*Policy Development and Evaluation Service, PDES*) dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) è impegnato nella sistematica attività di esame e valutazione delle politiche, dei programmi, dei progetti e delle pratiche dell'UNHCR. Il PDES promuove inoltre una rigorosa ricerca su temi relativi all'attività dell'UNHCR e incoraggia un attivo scambio di idee e informazioni tra professionisti del settore umanitario, persone incaricate di elaborare politiche e la comunità dei ricercatori. Tutte queste attività sono intraprese allo scopo di rafforzare l'efficacia operativa dell'UNHCR e pertanto di potenziare la capacità dell'Organizzazione di adempiere al proprio mandato in favore dei rifugiati e di altre persone costrette ad abbandonare i propri luoghi d'origine. Il lavoro dell'unità è guidato dai principi della trasparenza, dell'indipendenza, della consultazione, della competenza e dell'integrità.

Servizio per lo Sviluppo e la Valutazione delle Politiche
Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
Casella Postale 2500
1211 Ginevra 2
Svizzera

Tel: (41 22) 739 8433

Fax: (41 22) 739 7344

e-mail: hqpd00@unhcr.org

internet: www.unhcr.org

Tutti i rapporti di valutazione del PDES sono a disposizione del pubblico. Sul sito internet dell'UNHCR sono pubblicate versioni elettroniche, mentre contattando lo stesso PDES possono essere richieste copie cartacee. Dai rapporti possono essere tratti brani virgolettati, essi possono essere citati e riprodotti, a condizione che sia citata la fonte. Le opinioni espresse nelle pubblicazioni redatte dal PDES non corrispondono necessariamente a quelle dell'UNHCR. Le denominazioni e le mappe utilizzate non implicano l'espressione di alcuna opinione o di alcun riconoscimento da parte dell'UNHCR riguardo allo status giuridico di un territorio o delle sue autorità.

Indice

Executive Summary	1
Raccomandazioni.....	3
1. Introduzione.....	9
2. Background e sguardo d'insieme del progetto.....	13
3. Efficacia e impatto.....	23
4. Partnership	37
5. Capacità del personale.....	41
6. Coerenza con il programma dell'UNHCR Italia.....	45
7. Coerenza con la strategia globale dell'UNHCR.....	51
8. Conclusioni	59
Appendice: Terms of Reference.....	63

Executive Summary

La presente indagine è parte di una serie di valutazioni mirate ad esaminare l'efficacia dell'impegno operativo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) nei settori della protezione internazionale e dei flussi migratori misti, allo scopo di trarne nuovi insegnamenti e di facilitare l'inserimento di questi ultimi all'interno dei processi di programmazione ed elaborazione delle politiche.

Il presente rapporto si concentra sull'impegno dell'UNHCR in Italia meridionale nel quadro del progetto *Praesidium*, realizzato in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), Save the Children (Italia) e la Croce Rossa Italiana, con il sostegno del Ministero dell'Interno italiano e, per i primi tre anni, della Commissione Europea. Il progetto, partito nel marzo 2006, era inteso a contribuire ad un sistema di accoglienza sensibile ai temi connessi con la protezione per i richiedenti asilo e le altre persone che arrivano via mare, nel contesto dei flussi migratori irregolari misti verso l'Italia meridionale. Inizialmente centrato sull'isola di Lampedusa, punto di sbarco per la maggioranza delle persone intercettate o soccorse in mare dalle autorità marittime italiane, il progetto è stato successivamente esteso fino a coprire la Sicilia e altre aree del territorio italiano.

Il progetto *Praesidium* era parte di un modello innovativo per l'accoglienza di coloro che arrivavano irregolarmente via mare, basato sulla partnership tra autorità nazionali, agenzie multilaterali e istituzioni nazionali non governative. Esso si è rivelato un modello operativo efficace, che ha consentito di fornire informazioni a coloro che arrivavano e di identificare i canali appropriati per la loro accoglienza e per il loro accesso alle appropriate procedure legali e amministrative. In maniera decisiva, esso è stato elaborato intorno a una cornice che consentiva il rapido trasferimento dal punto di accoglienza iniziale a centri di accoglienza situati in altre località dell'Italia, all'interno del sistema d'asilo e d'immigrazione in vigore.

Il ruolo dell'UNHCR si è concentrato sull'offerta di informazioni ai potenziali richiedenti asilo, sull'identificazione e l'invio degli individui vulnerabili, nonché sul monitoraggio delle condizioni di accoglienza e di accesso all'asilo. Le persone intervistate, tra le quali funzionari di Governo, richiedenti asilo e rifugiati, operatori di organizzazioni non governative (ONG) e centri d'accoglienza, hanno espresso costante apprezzamento per l'impegno dell'UNHCR. La presenza dell'Agenzia in diverse fasi del processo di accoglienza ha consentito di seguire in maniera coerente i casi individuali e di facilitare la coerente diffusione di buone prassi.

Il ruolo dell'UNHCR nell'ambito del progetto *Praesidium* ha inoltre costituito una parte coerente di una più ampia strategia di impegno dell'Agenzia in Italia, che comprende anche la partecipazione alle Commissioni Territoriali responsabili di esaminare le domande d'asilo e un esteso programma di *advocacy* e formazione. Esso ha inoltre messo in condizione l'UNHCR di contribuire con maggiore autorevolezza al dibattito sulle politiche del settore, in un periodo in cui veniva elaborato e rafforzato il sistema nazionale per l'accoglienza dei richiedenti asilo.

La presenza di agenzie internazionali come OIM e UNHCR ai punti di arrivo ha costituito un'importante espressione d'impegno da parte delle autorità italiane nel far

fronte alla complessa sfida dei flussi migratori misti attraverso un approccio umanitario e basato sui diritti. Anche il sostegno offerto dalla Commissione Europea ha costituito una rilevante espressione di solidarietà internazionale. Tuttavia è anche opportuno notare che sarebbe stato consigliabile effettuare in una fase precedente una riflessione sulla sostenibilità del progetto e che, per certi aspetti, la collaborazione con gli altri partner di *Praesidium* non ha raggiunto l'obiettivo di una visione e una strategia comuni. L'impegno dell'UNHCR sarebbe stato rafforzato anche da un quadro d'azione e strumenti di monitoraggio più chiari e da una più rilevante componente di formazione.

Nel corso del 2009 il contesto all'interno del quale il progetto ha operato è mutato in maniera significativa. All'inizio dell'anno si è registrato un mutamento del modello del trasferimento rapido e, al momento della missione di valutazione, una nuova politica del Governo di rafforzata cooperazione con le autorità libiche nella prevenzione delle partenze irregolari, insieme all'intercettazione delle imbarcazioni fuori delle acque territoriali italiane e il rinvio di tali barche verso la Libia, sono risultati in un netto calo nel numero di arrivi in Sicilia e a Lampedusa. Inoltre, in relazione allo sbarco delle persone soccorse in mare in Italia, è stato adottato un approccio più restrittivo. L'UNHCR ha espresso seria preoccupazione per tale cambiamento di politica e, al momento della missione di valutazione, il centro di accoglienza di Lampedusa risultava vuoto.

L'esperienza di *Praesidium* ha comunque ampiamente confermato la validità del quadro in cui si attua l'impegno dell'UNHCR definito nel Piano d'azione in 10 punti e costituisce un importante precedente che può essere replicato in altre aree, in situazioni in cui richiedenti asilo e rifugiati si spostano all'interno di flussi migratori misti. Si tratta essenzialmente di uno strumento operativo, che si è dimostrato efficace nel rafforzare la protezione di richiedenti asilo e migranti e nel facilitare il loro accesso ad appropriati canali legali e amministrativi.

Comunque, come già rilevato, l'approccio utilizzato da *Praesidium* non costituisce una panacea. I recenti sviluppi registratisi in Italia hanno mostrato come l'efficacia di tale meccanismo dipenda in larga parte da quanto esso possa operare all'interno di un ambiente favorevole in termini di politiche, che a sua volta può essere modellato da una serie di fattori ampiamente indipendenti dal modello stesso. La sua efficacia sarà inoltre influenzata dal grado in cui esso è legato a un più ampio contesto amministrativo e legislativo che comprenda eque e trasparenti procedure d'asilo, che consentono l'accesso alla protezione e a prospettive di soluzioni durevoli.

Le conclusioni cui giunge la presente valutazione consolidano inoltre l'importanza di un approccio organico all'impegno dell'UNHCR in materia di flussi migratori misti ed evidenziano l'importanza delle sinergie tra il coinvolgimento operativo dell'UNHCR in Italia, il suo impegno con l'Unione Europea in materia di politiche d'asilo e le sue operazioni in Libia e in Paesi che i rifugiati attraversano in precedenza nel loro percorso. Se è vero che negli ultimi anni sono stati compiuti significativi passi in avanti verso approcci più coerenti e coordinati, è altresì necessario rilevare che in tal senso c'è ancora molto lavoro da fare.

Raccomandazioni

Generali

- (i). L'UNHCR dovrebbe proseguire nel proprio impegno nell'ambito del progetto *Praesidium* in Italia. Tuttavia nella fase attuale dovrebbe essere prestata una specifica attenzione all'aspetto della sostenibilità, cercando di far sì che i positivi miglioramenti conseguiti possano essere mantenuti in futuro, anche successivamente al coinvolgimento dell'UNHCR. Il ruolo dell'UNHCR dovrebbe mutare fino a concentrarsi principalmente sul monitoraggio e sul rafforzamento della capacità degli attori nazionali. (Par. 104, 137, 203)
- (ii). Dovrebbero essere investite risorse nel completamento del lavoro già intrapreso in collaborazione con gli altri partner partecipanti al progetto *Praesidium*, nello sviluppo di un manuale di procedure operative standard (il 'manuale operativo'), che oltre a documentare e a rendere concrete le buone prassi, potrebbe anche avere la funzione di fornire informazioni ai fini dello sviluppo di progetti simili in altre aree fuori dell'Italia. (Par. 117)
- (iii). Il modello *Praesidium* può essere applicato ad altre località e si è rivelato uno strumento operativo estremamente efficace. Dovrebbe proseguire l'impegno mirato ad esplorare la possibilità di introdurre un simile modello in altre aree. (Par. 185-186, 201)

Informazione e assistenza legale

- (iv). L'UNHCR dovrebbe concentrarsi sempre di più sull'offerta di sostegno tecnico agli operatori legali attivi nei centri d'accoglienza e sul monitoraggio dell'offerta di tali servizi, piuttosto che sulla gestione di un servizio parallelo d'informazione e consulenza. Comunque il coinvolgimento diretto con i beneficiari dovrebbe essere mantenuto e la formazione sul posto di lavoro (*on the job*) - anche attraverso l'affiancamento del personale dell'UNHCR da parte degli operatori legali - dovrebbe essere incoraggiata. (Par. 57-58)
- (v). L'UNHCR dovrebbe cercare di favorire l'accesso all'assistenza legale da parte dei richiedenti asilo detenuti nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE). In particolare agli operatori dei CIE dovrebbe essere impartita formazione che consenta loro di fornire counselling a coloro che potrebbero avere bisogno di protezione internazionale e di far sì che essi abbiano accesso alle procedure d'asilo. (Par. 61)
- (vi). Dovrebbe inoltre essere organizzato un seminario congiunto che riunisca il personale di *Praesidium* e quello delle ONG che forniscono servizi legali ai migranti irregolari in arrivo sulle coste adriatiche, in modo da poter condividere gli insegnamenti acquisiti e le buone prassi. (Par. 62).

Condizioni d'accoglienza

- (vii). L'UNHCR Roma dovrebbe collaborare con l'ufficio dell'UNHCR a Budapest nel suo progetto mirato allo sviluppo di uno strumento dell'UNHCR per il monitoraggio delle condizioni nei centri d'accoglienza, basandosi sulla sua ampia esperienza in materia. Dovrebbe inoltre essere considerata l'inclusione dell'Italia nel gruppo di Paesi in cui tale strumento viene testato attraverso un progetto pilota. (Par. 70)
- (viii). L'attività dell'UNHCR di promozione della responsabilità da parte degli operatori dei centri e delle autorità nei confronti delle persone residenti nei centri dovrebbe essere rafforzata, basandosi sul positivo esempio dei meeting settimanali avviati a Crotone, Bari e Foggia. Dovrebbe inoltre essere preso in considerazione lo sviluppo di altri metodi mirati a facilitare un'attività di pianificazione su base partecipativa all'interno dei centri e l'istituzione di meccanismi di reclamo. (Par. 72)
- (ix). L'UNHCR dovrebbe fornire sostegno tecnico per lo sviluppo di procedure operative standard per l'identificazione, l'invio e il monitoraggio dei casi di persone vulnerabili da parte delle istituzioni che gestiscono il centro e le autorità di governo competenti. (Par. 81)

Accesso alle procedure d'asilo

- (x). La pratica in atto a Lampedusa, in base alla quale le richieste d'asilo non vengono direttamente registrate da parte dell'ufficio immigrazione, ma la loro registrazione avviene attraverso l'invio all'UNHCR, in futuro dovrebbe essere evitata a Lampedusa come in altre località. (Par. 76)

Tratta

- (xi). In collaborazione con il Ministero dell'Interno e altri partner, tra i quali le Prefetture e gli operatori dei centri, dovrebbe essere sviluppata una strategia organica mirata ad affrontare il problema della tratta. Essa dovrebbe essere connessa a una più ampia strategia intesa a prevenire e rispondere alla violenza basata sul sesso e sul genere (*Sex and Gender Based Violence, SGBV*) e ad altre forme di sfruttamento all'interno dei centri di accoglienza. L'UNHCR dovrebbe inoltre proseguire nel rafforzamento del proprio impegno sulla tratta, in collaborazione con l'OIM. (Par. 95)

Formazione e rafforzamento delle capacità

- (xii). In futuro, per progetti del tipo di *Praesidium* nei quali sia prevista una componente di formazione, si raccomanda di assegnare personale dedicato allo sviluppo di moduli di formazione e alla progettazione e facilitazione della formazione, separatamente dal personale impegnato direttamente nell'erogazione dei servizi. (Par. 97)

Analisi e condivisione delle informazioni

- (xiii). Dovrebbero essere compiuti sforzi mirati ad analizzare in profondità le informazioni acquisite nel corso del progetto e proiettati verso la loro sistematica condivisione con gli uffici dell'UNHCR in Nord Africa e altre aree dell'Europa. L'UNHCR Roma dovrebbe inoltre collegarsi con l'ufficio in Libia ai fini di identificare linee di indagine per un utilizzo futuro che potrebbero rivelarsi particolarmente importanti per l'attività dell'UNHCR in Libia. (Par. 99)
- (xiv). Insieme ai partner di *Praesidium*, dovrebbe svolgersi una più regolare e sistematica analisi del profilo e delle cifre relative alle persone che arrivano, nonché delle specifiche sfide che il progetto si trova ad affrontare, temi che potrebbero essere condivisi con interlocutori esterni a Roma, Bruxelles e in altre sedi. (Par. 100)
- (xv). Dovrebbe essere perseguita una partnership tra gli uffici dell'UNHCR situati nei Paesi d'accoglienza e quelli che si trovano nei Paesi d'origine e transito, in modo da garantire una più diretta condivisione delle informazioni relative al profilo e al numero degli arrivi, al fine di indirizzare in maniera migliore le attività d'informazione mirate a sensibilizzare sui pericoli dell'immigrazione via mare. (Par. 182)

Partnership

- (xvi). Le agenzie che partecipano al progetto *Praesidium* dovrebbero agire in modo da rafforzare la natura congiunta del progetto, con particolare riguardo alla formazione di una visione comune, a una programmazione congiunta, a una reportistica condivisa e ad attività di pubblica informazione combinate. Dovrebbero essere compiuti particolari sforzi al fine di garantire che siano trasmessi messaggi di *advocacy* complementari e reciprocamente rafforzativi. (Par. 113-117)
- (xvii). Dovrebbe essere organizzato un seminario congiunto al fine di facilitare una riflessione collettiva sullo sviluppo del progetto fino a quel momento, sugli insegnamenti che ne sono stati tratti e di discutere la strategia da adottare nelle fasi successive del progetto stesso. (Par. 118)

Sostegno al personale

- (xviii). Ai consulenti coinvolti nel progetto dovrebbe essere garantito l'accesso ad adeguati meccanismi di counselling e all'assistenza prevista per il personale. (Par. 129)

Capacità delle ONG

- (xix). Dovrebbe essere prestata attenzione affinché l'UNHCR non occupi spazi operativi che dovrebbero essere occupati da ONG o faccia affidamento su risorse di personale delle ONG. L'UNHCR dovrebbe continuare a limitare le fonti alle quali richiedere finanziamenti in modo da non minacciare la capacità delle ONG di competere per i finanziamenti presso le stesse fonti. (Par. 138-139)

Finanziamenti

- (xx). Per futuri progetti in altri paesi, l'UNHCR dovrebbe considerare la possibilità di esplorare una serie di fonti di finanziamento, tra le quali - ma non esclusivamente - il Governo del Paese d'accoglienza. La diversificazione dei finanziamenti (come nel caso di *Praesidium*, da parte della Commissione Europea) e l'espressione di solidarietà internazionale che essa rappresenta costituiscono un importante mezzo di rafforzamento delle fondamenta di un progetto come *Praesidium*.

Integrazione

- (xxi). L'UNHCR dovrebbe raddoppiare i propri sforzi in atto presso una serie di attori a livello nazionale e locale, al fine di evidenziare le dannose conseguenze della mancata offerta di un adeguato sostegno all'integrazione per le persone cui viene riconosciuta protezione internazionale in Italia. L'UNHCR dovrebbe continuare a partecipare al comitato incaricato di valutare i progetti relativi all'integrazione e a fornire sostegno tecnico alle iniziative relative all'integrazione. (Par. 156-158)

Rinvio dei non rifugiati

- (xxii). L'UNHCR dovrebbe continuare ad impegnarsi nell'azione di *advocacy* finalizzata ad un'efficace attuazione degli accordi di riammissione, anche attraverso il suo impegno con le istituzioni dell'Unione Europea. Tale impegno dovrebbe continuare ad essere influenzato da considerazioni basate sulla protezione, mentre l'UNHCR dovrebbe continuare a scoraggiare accordi di riammissione che facilitino il trasferimento di migranti verso i Paesi di transito del Nord Africa, che lascerebbero queste persone bloccate in un limbo e senza prospettive di soluzioni durevoli. (Par. 163-164)

Far fronte ai movimenti secondari

- (xxiii). La presente valutazione è limitata nel proprio oggetto d'analisi all'Italia meridionale e non sono state intraprese missioni nei Paesi di transito e di origine. Dai risultati dell'indagine si può comunque evincere che l'UNHCR dovrebbe rafforzare il proprio impegno in Libia, in vista di un rafforzamento della capacità nazionale di protezione e del perseguimento di una serie di soluzioni durevoli, tra le quali il reinsediamento. Dovrebbe inoltre essere potenziata l'attività di *advocacy* presso i Paesi di reinsediamento, affinché essi garantiscano quote più sostanziose dalla Libia. Tali attività dovrebbero tuttavia far parte di un approccio organico che non sia concentrato esclusivamente su *screening* e reinsediamento, ma dovrebbero essere connesse a una più ampia strategia mirata ad espandere lo spazio di protezione in Libia. Il processo dovrebbe inoltre essere slegato da politiche di 'esternalizzazione', quale quella dei respingimenti (*pushback*) dall'Italia. (Par. 177)
- (xxiv). I risultati dell'indagine suggeriscono inoltre che l'UNHCR dovrebbe proseguire nel proprio impegno già in atto mirato a sviluppare un piano d'azione organico per comprendere più approfonditamente e far fronte in maniera più adeguata

agli spostamenti di rifugiati lungo le rotte che vengono descritte nel presente rapporto. A questo proposito sarebbe opportuno concentrare l'attenzione non solo sul rafforzamento dei meccanismi di protezione in Libia e negli altri Paesi di transito, ma dovrebbe essere previsto un coinvolgimento da parte dell'UNHCR, dei Governi dei Paesi di accoglienza e della comunità internazionale in una fase precedente, nei campi di rifugiati dai quali partono molte delle persone che arrivano in Libia e in Italia, così come nei Paesi d'origine dei rifugiati stessi. A tale proposito sarebbe opportuno considerare la possibilità di organizzare un seminario di livello interregionale, che riunisca le operazioni dell'UNHCR in Europa, Nord Africa, nei Paesi di primo asilo nell'Africa Subsahariana e nei Paesi d'origine, allo scopo di sviluppare una strategia organica. (Par. 179)

- (xxv). Dovrebbe inoltre essere compreso e comunicato con chiarezza che tale impegno non riduce in alcun modo le responsabilità degli Stati d'asilo dell'Unione Europea di fornire accesso al proprio territorio e di garantire un'equa procedura d'asilo alle persone che arrivano a trovarsi sotto l'effettivo controllo di tali Stati. (Par. 179)

1. Introduzione

“[...] Siamo partiti su una grande barca, eravamo in trecento. Dopo sei ore il motore si è rotto. Non potevamo chiedere aiuto perché la batteria del telefono satellitare era scarica. Con il cellulare abbiamo chiamato alcuni amici in Italia e alcuni in Libia. Poi abbiamo visto aerei sopra di noi, tre volte. Abbiamo dato fuoco ai nostri vestiti per farci notare, ma non ci hanno visti. Abbiamo visto anche navi, ma anche queste non riuscivano a vederci. Perché le onde erano troppo alte. Il terzo giorno abbiamo esaurito le scorte di acqua e di cibo e abbiamo dovuto bere acqua salata. Anche mio figlio di quattro anni ha dovuto bere acqua salata. Un altro bambino di quattro anni è morto sulla barca. Anche tre uomini sono morti”¹.

1. All’inizio del 2006 l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), insieme all’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e la Croce Rossa Italiana, e con il sostegno del Governo italiano, ha intrapreso un progetto innovativo mirato a rafforzare la capacità dell’Italia di rispondere ai flussi migratori misti. Questo progetto, denominato *Praesidium*, è ha avuto inizio a Lampedusa, una piccola isola italiana situata nel Mar Mediterraneo a circa duecento chilometri dalle coste siciliane e a circa cento chilometri dalla Tunisia, storicamente un’importante base marittima per antichi popoli come fenici, greci, romani e arabi.

2. Negli ultimi anni Lampedusa è diventata un importante punto di ingresso per i migranti irregolari e i richiedenti asilo che cercano di entrare in Europa meridionale via mare. Coloro che viaggiano su imbarcazioni precarie in partenza da Libia e Tunisia lo fanno per una serie di ragioni: opportunità economiche, desiderio di riunirsi a familiari, sfruttamento da parte di trafficanti, violazioni di diritti umani, conflitti e persecuzioni. È accertato che ogni anno diverse centinaia di persone muoiono durante questi viaggi. Alcuni arrivano direttamente a Lampedusa, ma negli anni trascorsi dall’inizio del progetto, la maggioranza di loro è sbarcata sull’isola a seguito di operazioni di ricerca e soccorso condotte dalle autorità marittime italiane.

3. L’impegno operativo dell’UNHCR nel quadro del progetto *Praesidium* è stato centrato sulla facilitazione di un sistema di accoglienza e invio sensibile alle questioni di protezione per coloro che arrivano via mare a Lampedusa. In collaborazione con i propri partner, e con il sostegno del Ministero dell’Interno italiano e della Commissione Europea, l’UNHCR ha cercato di rafforzare la trasparenza e l’accessibilità al processo d’accoglienza, attraverso un’attività di informazione sulle procedure d’asilo, il monitoraggio delle condizioni d’accoglienza e dell’accesso ai canali d’asilo, nonché attraverso l’identificazione e l’invio degli individui vulnerabili. Nel 2007 il progetto è stato esteso alla Sicilia e successivamente ad altre aree dell’Italia meridionale. Dal marzo 2008 anche Save the Children Italia è partner del progetto.

4. *Praesidium* era parte di ciò che è diventato noto come ‘modello Lampedusa’ all’interno del quale coloro che arrivavano nel contesto di flussi migratori misti sono stati alloggiati temporaneamente sull’isola, registrati e inviati in appropriate procedure

¹ Testimonianza rilasciata da un richiedente asilo di origine eritrea arrivato a Lampedusa nel 2008, raccolta da un operatore dell’UNHCR.

amministrative e legali, e rapidamente trasferiti in centri d'accoglienza o di detenzione in altre parti d'Italia.

5. Nel corso del 2009 tuttavia il contesto all'interno del quale il progetto ha operato è mutato. All'inizio dell'anno si è registrato un mutamento del modello basato sul rapido trasferimento e al momento una nuova politica del governo di rafforzata cooperazione con le autorità libiche per la prevenzione delle partenze irregolari, insieme con l'intercettazione di barche fuori delle acque territoriali italiane e il rinvio in Libia di coloro che si trovano a bordo di tali imbarcazioni, è risultata in una drastica riduzione del numero di arrivi in Sicilia e nella stessa Lampedusa. Un approccio più restrittivo inoltre è stato adottato in relazione allo sbarco delle persone soccorse in mare in Italia. L'UNHCR ha espresso grave preoccupazione per la possibilità che in assenza di adeguate garanzie, la politica dei 'respingimenti' o *pushback* verso la Libia possa impedire l'accesso all'asilo e minacciare l'attuazione del principio di *non-refoulement*.

Obiettivo

6. La presente valutazione è parte di una serie di lavori in cui viene preso in esame l'impegno operativo dell'UNHCR in situazioni di flussi migratori misti, intrapresi dal Servizio per lo Sviluppo e la Valutazione delle Politiche (*Policy Development and Evaluation Service, PDES*) dell'UNHCR. Essi danno seguito a un impegno assunto nei confronti del Dialogo dell'Alto Commissario sulle sfide in tema di protezione nel dicembre 2007 per 'valutare l'efficacia degli interventi (dell'UNHCR) nei settori della protezione internazionale e delle migrazioni miste, al fine di trarre insegnamenti da questa esperienza e di garantire che essi siano incorporati nei suoi processi di elaborazione e di programmazione delle politiche'.

7. Allo stesso tempo, la pubblicazione è intesa a valutare come l'UNHCR abbia esercitato il proprio mandato di proteggere i rifugiati e di perseguire soluzioni per la loro condizione nel contesto dei flussi migratori misti, nonché ad analizzare l'efficacia e la pertinenza del suo coinvolgimento operativo.

8. La presente indagine si concentra sull'impegno operativo dell'UNHCR in Italia nel quadro del progetto *Praesidium* a partire dal 2006. Essa cerca di effettuare una valutazione su quanto tale impegno abbia rafforzato l'accesso alla protezione internazionale per i rifugiati arrivati irregolarmente via mare in Italia e sul contributo dell'UNHCR allo sforzo collettivo teso a garantire un approccio umanitario, equo e basato sui diritti alla gestione del fenomeno migratorio. Il lavoro si propone inoltre di analizzare la sostenibilità e le future prospettive del modello *Praesidium* in Italia e di identificare se tale modello costituisca effettivamente un esempio di 'buona prassi' da poter applicare in altri contesti.

9. È inoltre opportuno rilevare come, nonostante la natura congiunta del progetto, l'indagine si concentri essenzialmente sull'attività dell'UNHCR. Essa non ha l'obiettivo di valutare gli interventi dei partner di *Praesidium*, né di fornire un'analisi organica della legislazione e delle politiche italiane in materia d'asilo e d'immigrazione. Le sue raccomandazioni sono destinate solo all'UNHCR. Tuttavia il progetto non può essere analizzato indipendentemente dal contesto italiano e dell'ambiente in cui si è trovato ad operare e pertanto il rapporto cerca di descrivere e di prendere in considerazione anche altri fattori che ne hanno influenzato il suo sviluppo e la sua attuazione.

Metodologia e limitazioni

10. La presente valutazione è stata condotta da due membri del personale del PDES, Vicky Tennant e Jane Janz, ed è stata svolta in conformità con la Politica di valutazione (*Evaluation Policy*) dell'UNHCR². Il personale dell'UNHCR in Italia ha giocato un ruolo decisivo offrendo un sostegno sostanziale al team attraverso assistenza logistica e di altro genere, suggerendo le persone più appropriate da intervistare, organizzando interviste e gruppi di discussione e condividendo informazioni e documenti. Il team esprime loro gratitudine per lo straordinario impegno profuso durante tutto il processo di preparazione e, in particolare, nel corso della missione in Italia, sia a Roma che nelle località delle operazioni sul campo.

11. La metodologia ha previsto una dettagliata rassegna di documenti, seguita da interviste presso la sede centrale e al telefono. Nel luglio 2009 si è svolta una missione di dieci giorni che ha toccato Roma, la Sicilia, Lampedusa e Crotone. Inoltre sono state effettuate interviste e discussioni in focus group con richiedenti asilo e rifugiati, con diversi funzionari governativi a livello nazionale e locale, con rappresentanti dei partner di *Praesidium* e di ONG, con avvocati, personale dell'UNHCR e rappresentanti delle organizzazioni incaricate della gestione dei centri d'accoglienza. Al termine della missione, i risultati preliminari dell'indagine sono stati discussi con il personale dell'UNHCR a Roma durante un *debriefing*.

Limitazioni

12. A causa degli sviluppi descritti in precedenza nel paragrafo 5, durante la missione non sono stati registrati arrivi a Lampedusa, e il centro d'accoglienza era vuoto. Pertanto il team di valutazione non è stato in grado di osservare direttamente il processo di sbarco e la componente dell'accoglienza del modello 'in azione'. Il team tuttavia ha potuto condurre interviste con quelle parti interessate ancora presenti sull'isola, mentre a Roma e in Sicilia ha potuto intervistare altre persone che avevano in precedenza operato a Lampedusa. Il team comunque ha tenuto ben presente l'osservazione di un funzionario del Governo: 'vi è differenza tra guardare Lampedusa da Ginevra e vivere l'esperienza di Lampedusa nella realtà. È difficile dall'esterno comprendere esattamente quanto è stato difficile. Ha richiesto un lavoro costante da parte di tutti'.

13. La presente valutazione è stata condizionata dal fatto che poteva riguardare solo un limitato numero di centri d'accoglienza in Italia e che la missione non comprendeva visite a un livello più ampio nei Paesi della regione, tra cui la Libia. Ciononostante, durante la sua visita, il team ha visitato ben otto località in Italia meridionale e ha svolto oltre quaranta interviste, che hanno fornito un valido sguardo d'insieme sul progetto e sull'impatto da esso esercitato.

² UNHCR's *Evaluation Policy*, settembre 2002 <http://www.unhcr.org/3d99a0f74.pdf> (ultimo accesso 10 settembre 2009).

2. Background e sguardo d'insieme del progetto

14. La grande maggioranza dei richiedenti asilo arriva in Italia all'interno di flussi migratori misti, viaggiando insieme a migranti irregolari, tra cui vittime di tratta, attraverso canali estremamente pericolosi gestiti da trafficanti. Se è vero che alcuni di loro arrivano in aereo o per vie terrestri, è altrettanto vero che, secondo recenti stime, circa il 70% di coloro che chiedono asilo in Italia arriva via mare.

15. Il fenomeno delle migrazioni miste verso l'Italia via mare ha assunto dimensioni visibili per la prima volta negli anni '90, quando ingenti numeri di persone di nazionalità albanese e di altre nazionalità arrivavano in motoscafo dall'Albania. Si stima che nel 1999 siano giunte irregolarmente via mare ben 50mila persone, oltre il 90% delle quali sulle coste della Puglia. In quel periodo l'Italia era principalmente un Paese di transito e si ritiene che la maggioranza dei migranti irregolari e richiedenti asilo abbia poi proseguito verso altri Paesi membri dell'Unione Europea. Da allora il profilo di coloro che arrivano nel Paese, le rotte, i punti di arrivo e il numero di persone coinvolte sono variati in maniera sensibile. Alla fine degli anni '90 e all'inizio del decennio successivo un considerevole numero di grandi imbarcazioni è giunto sulle coste della Calabria e della Sicilia, proveniendo dalla Turchia e, in misura minore, dall'Egitto (alcune dopo aver attraversato il canale di Suez). Nel 2001 il numero totale di arrivi irregolari via mare era tuttavia diminuito fino a poco più di 20mila unità e nel 2004 tale cifra si attestava intorno alle 13.500 unità.

16. All'inizio degli anni 2000, mentre il numero complessivo di migranti che arrivavano irregolarmente via mare decresceva, la proporzione percentuale di coloro che sbarcavano in Sicilia o sull'isola di Lampedusa registrava invece una tendenza opposta³. Tra il 2001 e il 2002 la quota annuale degli arrivi irregolari via mare in Italia il cui punto di sbarco era la Sicilia o Lampedusa è aumentata sensibilmente, passando dal 25% al 77%, e dal 2003 ha regolarmente superato il 95%⁴. Di queste persone, la maggioranza (tra il 60% e l'85% di tutti gli arrivi irregolari via mare in Italia ogni anno) è sbarcata sulle coste di Lampedusa. Nonostante il significativo aumento rispetto all'anno precedente, questa cifra complessiva è inferiore al numero di arrivi registrati lungo le coste pugliesi alla fine degli anni '90.

17. È inoltre opportuno rilevare che, mentre la maggioranza dei richiedenti asilo attualmente arriva in Italia via mare, lo stesso non può dirsi per i migranti irregolari. In base alle stime fornite dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) circa il 60% dei migranti irregolari fa ingresso nel territorio italiano

³ Lampedusa è una piccola isola turistica di appena 20 chilometri quadrati situata nel Canale di Sicilia, circa 220 chilometri a sud della città di Agrigento (Sicilia), 285 chilometri a nord di Zuwarah (Libia) e 113 chilometri a est delle coste tunisine.

⁴ Con l'eccezione del 2007, quando si è registrato un modesto incremento nel numero di arrivi in Calabria e Sardegna e la percentuale degli arrivi in Sicilia o a Lampedusa è diminuita all'82%.

con regolari visti d'ingresso e poi vi resta oltre la scadenza (*overstay*), e circa il 25% di loro ricorre a documenti falsi⁵.

Flussi migratori misti verso Lampedusa

18. All'inizio degli anni '90 solo un modesto numero di persone arrivava irregolarmente via mare a Lampedusa. Si trattava in maggioranza di persone di nazionalità tunisina e marocchina che si imbarcavano su piccoli pescherecci provenienti dalla Tunisia, principalmente in cerca di opportunità economiche. A partire dal 2000 questo schema è mutato e un numero sempre maggiore di persone, di varie nazionalità, ha cominciato ad arrivare su grandi imbarcazioni o su gommoni dalla Libia, dopo aver pagato notevoli somme di denaro a trafficanti 'professionisti' per intraprendere il pericoloso viaggio da Zuwarah, Tripoli e altri porti della costa settentrionale libica verso Lampedusa. Negli ultimi anni la grande maggioranza degli arrivi è stata soccorsa in mare e condotta in territorio italiano dalla Guardia Costiera o dalla Guardia di Finanza italiane. Di tali operazioni di ricerca e soccorso (*Search and Rescue, SAR*) una significativa proporzione (circa il 60% nel 2008) ha avuto luogo in aree SAR che rientravano nella responsabilità di altri Paesi, in particolare Malta e Libia. Contrariamente a quanto avveniva per gli sbarchi degli albanesi, in questi casi si trattava di imbarcazioni generalmente precarie che non si intendeva riutilizzare e condotte non da trafficanti ma da uno o più passeggeri.

Background del progetto

19. L'UNHCR ha un'importante storia di impegno diretto in Italia già prima del 2006. Fino al 1990 l'Italia ha applicato la riserva geografica all'applicazione della Convenzione ONU relativa allo status dei rifugiati del 1951 e l'UNHCR svolgeva la procedura di determinazione dello status di rifugiato (*Refugee Status Determination, RSD*) in base al proprio mandato per i richiedenti asilo non europei, generalmente attraverso interviste condotte all'aeroporto, su richiesta delle autorità italiane. Tra queste ultime e l'UNHCR si è sviluppata una solida relazione di cooperazione che continua a caratterizzare l'impegno dell'Agenzia in Italia.

20. Dopo aver rimosso la riserva geografica, l'UNHCR ha proseguito nel proprio impegno operativo collaborando con il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) al fine di stabilire una rete di servizi d'informazione per i richiedenti asilo ai punti di entrata ufficiali presso porti e aeroporti internazionali. Tali servizi sono tuttora operativi e rappresentano in qualche modo i precursori del progetto *Praesidium*. L'UNHCR ha inoltre svolto un ruolo operativo diretto nell'ambito del sistema d'asilo italiano, svolgendo un'azione consultiva presso la Commissione centrale per l'asilo e, dal 2005, quando è stato istituito un sistema decentrato, come membro delle Commissioni Territoriali incaricate della valutazione delle domande d'asilo in prima istanza.

21. L'UNHCR ha cominciato a concentrare la propria attenzione su Lampedusa alla fine del 2004, quando circa 1.150 persone (di nazionalità egiziana, in base a quanto

⁵ *Prospettive delle migrazioni internazionali 2008*, OCSE. Si veda inoltre *Rapporto sulla criminalità in Italia: analisi, prevenzione, contrasto*, pag. 336, pubblicato sul sito internet del Ministero dell'Interno alla pagina http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0900_rapporto_criminalita.pdf (ultimo accesso 30 settembre 2009).

accertato dalle autorità d'immigrazione) in un breve lasso di tempo sono state rinviate direttamente in aereo da Lampedusa alla Libia, sulla base di un accordo informale. L'UNHCR espresse preoccupazione che tali rinvii collettivi non consentissero sufficientemente di fornire informazioni sulla procedura d'asilo e di identificare coloro che avrebbero potuto avere bisogno di protezione internazionale, anche attraverso una valutazione della nazionalità condotta secondo le appropriate modalità. Grave preoccupazione è stata inoltre espressa relativamente al fragile ambiente della protezione in Libia (che non ha aderito alla Convenzione del 1951) e al rischio di deportazioni e respingimenti (*refoulement*) a catena.

22. Una situazione simile si è verificata nel marzo 2005, quando a seguito di un netto aumento del numero di arrivi, che ha posto notevole pressione sulla capacità di ricezione del centro d'accoglienza (che già ospitava ben oltre le 190 persone consentite dalla sua capacità massima) le autorità hanno nuovamente intrapreso una serie di rinvii forzati collettivi di oltre 700 persone valutate come di nazionalità egiziana verso Libia ed Egitto, trasferendone altre in un centro di detenzione sul territorio peninsulare italiano. In entrambe le occasioni, le richieste di accesso da parte dell'UNHCR al centro d'accoglienza sono state accolte solo con un ritardo di alcuni giorni, dopo che la maggior parte dei trasferimenti era già avvenuta.

23. I trasferimenti collettivi e le inadeguate condizioni di accoglienza hanno suscitato notevoli critiche da parte della stampa, delle ONG e di parlamentari dall'Italia e dalle istituzioni europee. L'UNHCR ha rivolto diverse azioni nei confronti del Governo italiano e ha rilasciato una serie di comunicazioni alla stampa, che hanno portato a una tensione nelle relazioni con la sua principale controparte, il Ministero dell'Interno. Nell'aprile 2005 il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione critica, mentre un rapporto pubblicato lo stesso anno dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Alvaro Gil-Robles, ha condannato la pratica delle espulsioni collettive. Diverse persone intervistate nel corso della valutazione hanno inoltre citato un reportage pubblicato nel settembre 2005 dal settimanale 'L'espresso' in cui un giornalista si è finto migrante irregolare per ottenere l'accesso al centro, sostenendo che tale articolo ha avuto un significativo impatto in termini di sensibilizzazione sul tema.

Il 'modello Lampedusa'

24. In tale contesto nell'agosto del 2005 il Ministro dell'Interno ha preso l'iniziativa di invitare tre agenzie - UNHCR, OIM e Croce Rossa Italiana - a stabilire una presenza permanente sull'isola di Lampedusa. In risposta a tale richiesta è cominciato il lavoro di sviluppo di un progetto e di definizione del ruolo delle tre agenzie e nel novembre dello stesso anno il Ministero dell'Interno ha inoltrato una richiesta di finanziamento alla Commissione Europea (CE) per un progetto denominato *Praesidium*. Sotto la voce 'Consolidamento delle capacità di accoglienza rispetto ai flussi migratori che interessano l'isola di Lampedusa' il progetto ha previsto l'istituzione di un team composto di un funzionario dispiegato sul campo e di un 'mediatore culturale' per ognuna delle tre agenzie partner, al fine di monitorare l'accoglienza dei migranti irregolari e di fornire informazioni e counselling.

25. Nell'ambito di tale accordo, consulenti dell'UNHCR ingaggiati per il progetto avevano il compito di svolgere attività di monitoraggio e fornire informazioni e sostegno per l'accesso alle procedure d'asilo. L'OIM doveva fornire informazioni relative alle leggi e alle procedure in materia d'immigrazione, mentre la Croce Rossa si

sarebbe concentrata sul sostegno agli individui potenzialmente vulnerabili, che comprende anche l'accesso alle cure mediche da parte di donne e minori. Una volta ottenuto il sostegno della Commissione Europea, il 1° marzo 2006 il progetto - cofinanziato dalla stessa CE e dal Ministero dell'Interno rispettivamente per il 60% e per il 40% - ha cominciato la propria attività.

26. Nel suo primo anno di attività, il progetto si è concentrato sul punto di ingresso di Lampedusa. Ciò comportava il monitoraggio degli accordi di accoglienza e garantire informazioni e accesso a procedure appropriate, nonché sostegno ai migranti appena arrivati o soccorsi. Alle tre agenzie è stato assegnato un ufficio comune in un container all'interno del centro d'accoglienza, situato appena fuori dell'area residenziale del paese. Sono state stabilite relazioni di lavoro con interlocutori chiave come la Guardia Costiera, la Guardia di Finanza, l'Ufficio Immigrazione e la 'Misericordia', l'organizzazione responsabile della gestione del centro sulla base di un contratto con la Prefettura di Agrigento.

27. Inoltre sono stati conclusi accordi in base ai quali al team di *Praesidium* sarebbe stato notificato in anticipo l'arrivo delle imbarcazioni soccorse in modo da poter essere presente al molo durante le fasi di accoglienza dei migranti, insieme ai funzionari per l'immigrazione, agli interpreti e ai team medici di Medici Senza Frontiere (MSF). Sulla banchina il team ha fornito informazioni di base e monitorato le prime procedure di accoglienza e registrazione. Una volta che le persone soccorse o intercettate si stabilivano nel centro venivano date altre informazioni più dettagliate. A partire da una certa data l'UNHCR ha cominciato a ricevere chiamate con telefoni satellitari Thuraya direttamente da imbarcazioni in difficoltà ed è stato stabilito un sistema in base al quale le informazioni contenute in tali telefonate venivano immediatamente inviate via fax alla Guardia Costiera⁶. Nel corso del primo anno del progetto è stata impartita formazione a dodici interpreti / mediatori culturali allo scopo di stabilire un team di risposta rapida che avrebbe potuto essere dispiegato nel caso di arrivi su larga scala (sebbene alla fine tale team non è stato mai dispiegato).

Da Praesidium II a Praesidium IV: oltre Lampedusa

28. Il primo anno del progetto *Praesidium* è stato generalmente considerato come un contributo positivo a un sistema d'accoglienza e ingresso sensibile alle questioni di protezione, che garantisce che le persone intercettate o soccorse in mare siano inserite negli appropriati canali amministrativi e legali e che i loro diritti fondamentali siano rispettati. L'avvio del progetto ha inoltre coinciso con un cambiamento di politica da parte del Governo, espressione della nuova maggioranza di centro-sinistra, che ha cessato la precedente pratica di rinviare certe categorie di migranti direttamente da Lampedusa verso la Libia. In un discorso pronunciato nel corso di una conferenza sul futuro del sistema d'asilo europeo, tenutasi a Bruxelles nel novembre 2007, il Capo

⁶ È comunque opportuno rilevare che la ricezione di tali chiamate non era prevista nel progetto e il numero dell'UNHCR sembrerebbe essere stato fornito da richiedenti asilo e rifugiati che si trovavano già in Italia. L'Ufficio non è attrezzato (né ha mai cercato di farlo) per fornire una copertura di 24 ore su 24 e tale modalità pone notevole pressione sul personale.

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha riferito gli 'eccellenti risultati conseguiti attraverso il modello Lampedusa'⁷.

29. Ciò è avvenuto all'interno di un quadro operativo che ha visto la maggioranza delle persone soccorse o sbarcate a Lampedusa trasferite in un breve lasso di tempo in centri di trattenimento/accolgenza per migranti o per richiedenti asilo, centri di accoglienza per minori non accompagnati, in Sicilia o nell'Italia peninsulare. Alla fine del 2007 il tempo trascorso a Lampedusa era stato ridotto a una media di due o tre giorni.

30. Nel secondo anno del progetto, *Praesidium II*, il raggio d'azione è stato esteso oltre l'isola di Lampedusa e sono stati istituiti team mobili in Sicilia (anch'essi composti da un funzionario sul campo e un mediatore culturale per ogni agenzia) con il compito di essere presenti allo sbarco dei migranti soccorsi in mare e di quelli sbarcati direttamente sulle coste siciliane, oltre a proseguire 'l'accompagnamento' di coloro che sbarcavano a Lampedusa attraverso il continuo monitoraggio e servizio d'informazione dopo il loro trasferimento in Sicilia. In base a quest'accordo l'OIM ha assunto la responsabilità principale di monitorare i Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) nei quali venivano trattenuti i migranti, mentre l'UNHCR i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA).

31. Il terzo anno del progetto, dal mese di marzo del 2008 al marzo dell'anno successivo, ha visto un'ulteriore espansione del progetto nella forma di *Praesidium III*. Si è registrato un aumento degli arrivi irregolari via mare in Calabria e Sardegna e, di conseguenza, è stata stabilita una presenza del progetto a Bari, Crotone, Foggia e in Sardegna. L'UNHCR ha concentrato il proprio impegno principale sulle prime tre di queste località, nelle quali si trovavano grandi centri d'accoglienza e dove spesso i richiedenti asilo venivano trasferiti dalla Sicilia e da Lampedusa. La riduzione del tempo di transito medio ha anche rafforzato le ragioni alla base di un più sistematico impegno da parte dei partner di *Praesidium* dopo il trasferimento. L'OIM si è concentrato sulla Sardegna, dove la proporzione di richiedenti asilo sul totale dei nuovi arrivi era relativamente più bassa rispetto alle altre località e che poteva essere coperta dall'UNHCR anche attraverso missioni occasionali.

32. Nella pratica, a causa del numero di nuovi arrivi via mare fuori Lampedusa e della Sicilia relativamente basso, l'attività del progetto nelle nuove località si è concentrata in misura maggiore sul monitoraggio e rafforzamento dell'accesso all'asilo, nonché delle condizioni nei centri d'accoglienza, così come sulla fornitura di informazioni e counselling. Nel marzo 2008 si è inoltre verificata l'aggiunta di un nuovo partner del progetto, Save the Children Italia, divenuto operativo a Lampedusa e in Sicilia al fine di monitorare e rafforzare l'accoglienza dei minori non accompagnati. La Croce Rossa ha inoltre auspicato di estendere il proprio impegno oltre la Sicilia, ma tale aspirazione non si è concretizzata. Erano inoltre previste iniziative intese a rafforzare le connessioni tra il progetto e gli accordi d'accoglienza nel resto d'Italia e nel Mediterraneo, che tuttavia non hanno avuto luogo.

33. Nella fase attuale, denominata *Praesidium IV*, il progetto è finanziato esclusivamente dal Ministero dell'Interno italiano. L'UNHCR non ha più una presenza

⁷ *Il Futuro del Sistema Comune Europea dell'Asilo: Intervento del Prefetto Mario Morcone, Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno Italiano, Bruxelles, 7 Novembre 2007.*

permanente a Bari, Crotone e Foggia e questi centri d'accoglienza sono coperti al momento da un team mobile con base a Roma. Un secondo funzionario sul campo è stato invece inviato in Sicilia (attualmente uno è di base ad Agrigento, insieme a un mediatore culturale, e uno a Siracusa). Gli altri partner del progetto hanno mantenuto una presenza a Lampedusa e in Sicilia e l'OIM continua a coprire altre località attraverso un team mobile⁸.

Evoluzione del profilo degli arrivi

34. Dal quando il progetto *Praesidium* ha avuto inizio nel 2006, il numero di nazionalità delle persone arrivate a Lampedusa ha mostrato un'ampia varietà, con circa 61 diverse nazionalità registrate nel 2008⁹. Nel 2006 circa il 40% di coloro che facevano il loro arrivo sull'isola era registrato come di nazionalità marocchina, mentre tunisini, eritrei e palestinesi costituivano circa il 10% del totale per ogni gruppo. Analogamente nel 2007 i gruppi nazionali più numerosi erano marocchini (18%), eritrei (17%), palestinesi (12%) e tunisini (9%), mentre la quota complessiva delle persone provenienti da tre Paesi dell'Africa Subsahariana - Ghana, Nigeria e Somalia - era salita al 14%.

35. Nel 2006, anno in cui il progetto è partito, si è assistito a un iniziale incremento di circa il 22% rispetto all'anno precedente del numero di arrivi irregolari via mare a Lampedusa, che è passato da 15mila a 18mila unità. Tuttavia questa tendenza è stata seguita da un calo, nel 2007, fino a poco meno di 12mila arrivi. Pertanto non può essere stabilita alcuna relazione diretta tra la realizzazione del progetto e il numero di arrivi, né sussiste alcuna evidenza per ritenere che il progetto abbia agito da fattore di attrazione (*pull factor*).

36. Il 2008 ha invece registrato un significativo incremento del numero complessivo di arrivi a Lampedusa (+153% rispetto all'anno precedente, fino a superare le 30mila unità), ma anche un sostanziale cambiamento del profilo delle persone arrivate. Il numero di tunisini è cresciuto di oltre cinque volte, raggiungendo le 6.800 unità e attestandosi al 22% del totale degli arrivi di quell'anno, mentre il numero di persone di nazionalità nigeriana (fino ad allora un gruppo nazionale non particolarmente rilevante dal punto di vista numerico) è cresciuto fino a superare le 6mila unità, il 19% di tutti gli arrivi. Altrettanto rilevante è stata la crescita del numero di persone di nazionalità somala, aumentato dagli appena 268 individui del 2007 agli oltre 4mila (il 13% del totale) dell'anno successivo. Anche il numero di cittadini eritrei giunti via mare a Lampedusa è cresciuto quell'anno fino a oltre 3.300 unità, andando a rappresentare circa l'11% del totale¹⁰.

37. Per quanto riguarda i minori, nel 2008 il numero complessivo di minori arrivati a Lampedusa (la maggior parte dei quali non accompagnati) è aumentato, pur continuando a costituire circa l'8% sul totale delle persone arrivate. La proporzione di donne adulte è invece aumentata dal 7% all'11%, con significative differenze nella percentuale di donne all'interno dei singoli gruppi nazionali. Nel 2008 circa il 30% delle persone di nazionalità nigeriana arrivata via mare era costituita da donne adulte,

⁸ Al momento della missione, a causa del numero di arrivi estremamente ridotto, lo staff di OIM e Croce Rossa era stato temporaneamente trasferito in Sicilia.

⁹ *Sbarchi a Lampedusa, 2007-2008* (OIM, Roma, Gennaio 2009).

¹⁰ *Ibid*, n. 9.

così come il 15% di quelle di nazionalità eritrea e il 15% di nazionalità somala. Il 99% dei tunisini arrivati era invece rappresentato da uomini.

38. L'aumento del numero di arrivi che ha cominciato ad acquisire una certa visibilità nella primavera del 2008 ha posto notevole pressione sui sistemi d'accoglienza e sulle procedure in atto a Lampedusa. Un funzionario per l'immigrazione intervistato dal team di valutazione ha paragonato la situazione a un'emergenza: 'Non riesco a descrivere com'era la situazione a Lampedusa - provi a immaginare 1.800 persone che parlano, pregano, piangono'.

La componente di richiedenti asilo

39. Nell'ambito dei flussi migratori misti via mare che hanno interessato l'Italia negli ultimi anni, tra i quali anche quelli diretti verso Lampedusa, una componente significativa è rappresentata da richiedenti asilo in cerca di protezione internazionale. La quota di persone arrivate via mare che hanno chiesto asilo è stata stimata al 50% nel 2007 e al 75% nel 2008, mentre si ritiene che circa il 70% di tutte le persone che hanno presentato domanda d'asilo nel 2008 sia costituita da persone arrivate via mare.

40. Il significativo aumento nel numero di arrivi via mare registrato nel 2008 (in particolare sull'isola di Lampedusa) ha contribuito al raddoppio nel numero di domande d'asilo, passate dalle 14.053 del 2007 alle 31.097 del 2008. Poiché l'aumento del numero di domande d'asilo ha comportato un prolungamento dei tempi procedurali, di conseguenza anche la pressione sui posti disponibili nei centri d'accoglienza per i richiedenti asilo in Sicilia e nell'Italia peninsulare è aumentata drasticamente. Come negli anni precedenti, la percentuale di richiedenti asilo cui sono stati riconosciuti lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria o umanitaria è rimasta di circa il 50%: oltre un terzo delle persone giunte a Lampedusa nel 2008 ha dunque ottenuto una qualche forma di protezione internazionale.

Evoluzione del quadro legislativo e delle politiche

41. Il progetto *Praesidium* ha dispiegato la propria azione in un periodo nel quale si è verificata una significativa evoluzione nel quadro legislativo e nelle politiche mirate a regolare l'immigrazione e l'asilo in Italia. Ciò discende dagli sviluppi normativi in materia d'asilo a livello di Unione Europea.

42. In Italia non esiste una legge organica in materia d'asilo e il regime d'asilo consiste in una serie di disposizioni legislative. La legge sull'immigrazione del 2002 ha introdotto un regime di detenzione per la maggioranza dei richiedenti asilo, così come una nuova procedura d'asilo semplificata. La Direttiva del Consiglio 2003/9/EC che ha posto standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo è stata implementata nel maggio 2005 e nello stesso anno è entrata in vigore una nuova procedura decentralizzata sull'asilo, che ha dato luogo all'istituzione di sette Commissioni Territoriali incaricate della determinazione delle domande d'asilo. Nel 2007 è stata adottata una direttiva interministeriale sui minori non accompagnati, mentre nel 2007 e

nel 2008 è stata adottata una legislazione nazionale che ha recepito le Direttive UE sulle qualifiche e sulle procedure, entrate in vigore nello stesso 2008¹¹.

43. I decreti di attuazione delle direttive europee hanno introdotto nel sistema d'asilo italiano standard più elevati di protezione di quanto non fossero in atto in precedenza e ha omesso alcuni degli aspetti più restrittivi delle direttive. I principali mutamenti entrati in vigore nel 2008 sono stati l'introduzione di una singola procedura d'asilo per l'esame di tutte le domande di protezione internazionale, la trasformazione del regime di detenzione per i richiedenti asilo in una rete di centri d'accoglienza aperti e un rafforzamento dei diritti d'appello. Nei mesi successivi dello stesso anno tuttavia sono state introdotte alcune restrizioni all'accesso alla procedura d'appello che hanno limitato le categorie di persone da parte delle quali la presentazione di un appello avrebbe avuto un automatico effetto sospensivo su ogni azione esecutiva

44. Per la maggior parte del tempo in cui il progetto è stato operativo, il più ampio regime dell'immigrazione è stato modellato principalmente sulla base della cosiddetta 'legge Bossi-Fini', adottata nel 2002, così come dalla precedente legislazione. In base a questo regime, i migranti 'irregolari' erano soggetti alla detenzione per un massimo di 60 giorni e, se non espulsi durante questo periodo, venivano generalmente rilasciati con un decreto di espulsione che intimava loro di lasciare il Paese entro cinque giorni. Nel 2007 una proposta di legge intesa ad ampliare l'immigrazione legale e a limitare il ricorso alla detenzione per i migranti irregolari è stata lasciata cadere a seguito del cambio di Governo avvenuto all'inizio del 2008.

45. Nell'ambito di un sistema basato su quote di lavoratori migranti, un numero stabilito di permessi di lavoro era reso annualmente disponibile per i cittadini stranieri (il cosiddetto 'decreto flussi'). Alcuni di coloro che sono stati intervistati nel corso della valutazione hanno rilevato che tali permessi tendevano ad essere utilizzati da migranti irregolari già presenti sul territorio italiano, che sarebbero tornati nel proprio Paese per ottenere visti d'ingresso. Tali permessi pertanto funzionavano nella pratica come una procedura di regolarizzazione. Nel 2007, a fronte di 170mila permessi disponibili, sono state presentate oltre 700mila domande.

46. Una sfida chiave per le autorità italiane è stata quella di eseguire il trasferimento dei migranti irregolari o dei richiedenti asilo la cui domanda era stata respinta. Se è vero che sono in atto accordi di riammissione con una serie di Paesi (tra cui Egitto, Tunisia, Sri Lanka, Algeria e Marocco), è anche vero che nella pratica vi sono state notevoli difficoltà nel garantire la loro implementazione a causa della scarsa cooperazione da parte delle autorità dei Paesi interessati che hanno cercato di limitare il numero di propri cittadini da riammettere o che non hanno facilitato l'emissione della necessaria documentazione.

47. Nel maggio 2008, a seguito delle elezioni politiche in Italia, il nuovo Governo ha concordato una serie di misure restrittive in materia d'immigrazione diventate note come 'pacchetto sicurezza'. Un decreto approvato nel luglio 2008 ha disposto un aumento di pena per i crimini commessi da migranti irregolari, la potenziale

¹¹ Direttiva dell'Unione Europea 2004/83/EC 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 ('Direttiva sulle qualifiche'); Direttiva dell'Unione Europea 2005/85/EC Recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato ('Direttiva sulle procedure').

espulsione di cittadini stranieri punita con oltre due anni di carcere, i centri di trattenimento per migranti irregolari sono stati rinominati 'Centri di Identificazione ed Espulsione' (CIE) e fornire alloggio a migranti irregolari è diventato un reato punibile anche con la detenzione. Nel luglio 2009 è stata approvata una legge che rende l'immigrazione irregolare un reato penale punibile con una multa dai 5.000 ai 10.000 euro e che estende il periodo massimo di detenzione per i migranti a sei mesi.

Recenti sviluppi a Lampedusa

48. Nel gennaio 2009, a seguito di un netto aumento del numero di cittadini tunisini arrivati sulle coste di Lampedusa alla fine del 2008, è stato annunciato che i migranti irregolari non sarebbero più stati trasferiti in Sicilia o nell'Italia peninsulare, ma sarebbero stati trattenuti a Lampedusa in attesa di espulsione e che sarebbero stati compiuti sforzi anche per esaminare le domande d'asilo mentre i richiedenti si trovavano sull'isola. Il centro d'accoglienza è stato riconvertito a centro di identificazione ed espulsione e quella che in precedenza era una base militare, in un'altra parte dell'isola, è stata trasformata in centro separato per richiedenti asilo. La Commissione Territoriale di Trapani è stata trasferita per una settimana a Lampedusa per esaminare le domande d'asilo. Le condizioni nel CIE sono deteriorate a causa del sovraffollamento e diversi attori, tra i quali i residenti dell'isola e i partner di *Praesidium*, hanno espresso preoccupazione per i nuovi accordi.

49. Nella primavera del 2009 inoltre è cresciuta la tensione tra Italia e Malta sul tema del soccorso in mare, ben esemplificato dall'episodio della nave 'Pinar' - avvenuto nel mese di aprile - nel quale una disputa sull'appropriato porto in cui eseguire lo sbarco ha condotto a una stasi di circa tre giorni prima che i 143 migranti soccorsi da un'imbarcazione turca riuscissero a sbarcare a Lampedusa.

50. Nel maggio 2009 si è registrato un ulteriore cambiamento di politica attraverso un'attività mirata a impedire ai migranti di raggiungere Lampedusa, tramite l'intercettazione di imbarcazioni con a bordo migranti irregolari e l'esecuzione del loro rinvio verso la Libia. Nel 2008 con la Libia è stato siglato un Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione, che prevede un impegno da parte libica per contrastare il business delle migrazioni irregolari. Nel maggio 2009 ha avuto inizio l'attività di pattugliamento congiunta in acque territoriali libiche.

51. Inoltre, di recente, imbarcazioni della Guardia Costiera e della Guardia di Finanza italiane sono state attivamente impegnate in una politica di intercettazione e la maggioranza delle persone soccorse dal maggio 2009 è stata direttamente rinviate in Libia, attraverso una procedura conosciuta come 'respingimento' o *pushback*. Si stima che fino al momento della missione di valutazione svolta in luglio circa 900 persone fossero state intercettate o soccorse e rinviate in Libia nell'ambito di queste operazioni. L'UNHCR e altri attori hanno espresso preoccupazione per le modalità con cui sono stati condotti i respingimenti e per il fragile regime di protezione in atto in Libia, che pone le persone rinviate a rischio di detenzione, maltrattamento e *refoulement*.

52. Al momento della visita a Lampedusa da parte del team di valutazione, il centro principale era stato riconvertito al proprio status precedente di centro d'accoglienza temporanea, sia per migranti irregolari che per richiedenti asilo, e le baracche un tempo impiegate per scopi militari non erano più in uso. In ogni caso in quel momento nessuno era alloggiato nel centro. Tutti i richiedenti asilo e i migranti

detenuti rimasti erano stati trasferiti in altre località italiane e, a causa della politica di intercettazioni, durante la missione di valutazione è stato registrato l'arrivo di due sole persone. La maggior parte del personale impegnato in *Praesidium* era stato temporaneamente trasferito. Il lavoro amministrativo nel centro era ancora in corso e si stavano svolgendo alcuni lavori di manutenzione minori, ma sulle prospettive del progetto a Lampedusa incombeva un enorme punto interrogativo.

3. Efficacia e impatto

53. L'obiettivo complessivo dell'impegno dell'UNHCR in *Praesidium* è stato quello di rafforzare l'accesso alla protezione da parte di richiedenti asilo e rifugiati, nell'ambito di un impegno collettivo più ampio mirato a garantire un sistema d'ingresso e accoglienza sensibile alle questioni di protezione per coloro che arrivano in maniera irregolare via mare sulle coste dell'Italia meridionale. All'interno di questo quadro, nella documentazione del progetto sono state identificate le seguenti attività:

- informazione sui diritti e sugli obblighi dei richiedenti asilo in Italia e sulle procedure applicabili;
- monitoraggio e rafforzamento degli accordi d'accoglienza per i richiedenti asilo;
- monitoraggio e rafforzamento delle procedure d'accesso all'asilo;
- supporto all'identificazione e al sostegno delle persone vulnerabili (tra cui vittime di tratta, minori non accompagnati, vittime di naufragio o di altri traumi, donne in stato di gravidanza e persone bisognose di assistenza medica);
- formazione agli operatori dei centri d'accoglienza, ai funzionari di Governo e ad altri attori coinvolti nei processi d'accoglienza e d'asilo;
- analisi e condivisione delle informazioni sui flussi migratori misti (*Praesidium II*) e condivisione delle buone prassi con altri Paesi del Mediterraneo che affrontano sfide simili (*Praesidium III*).

Informazione

54. Garantire la fornitura di informazioni accurate e rilevanti è stata fin dall'inizio una componente chiave del progetto¹². Diverse persone intervistate (tra cui richiedenti asilo e rifugiati) hanno evidenziato la fondamentale importanza di tale attività nell'informare su diritti e doveri, nel ridurre gli stati di incertezza e stress e nel facilitare la gestione dell'accoglienza, dei trasferimenti e della determinazione dell'asilo da parte delle autorità. Il ruolo dell'UNHCR nel servizio d'informazione è stato considerato cruciale al fine di creare fiducia nel sistema e di rafforzare la posizione dei beneficiari. In un'intervista di gruppo con il team di valutazione, diversi rifugiati riconosciuti che erano transitati per Lampedusa oltre un anno prima riferivano della presenza dell'UNHCR sul molo e della sensazione di essere 'protetti e assicurati' da tale presenza e dalle sessioni informative svolte successivamente.

55. Nella pratica, le informazioni vengono fornite principalmente attraverso sessioni di gruppo nei centri d'accoglienza (generalmente organizzate per nazionalità e/o genere) e attraverso attività di counselling individuale su richiesta. A Lampedusa, tali sessioni sono state spesso condotte congiuntamente con l'OIM e ciò è stato

¹² Alla fine del 2004 / inizio 2005, sono state espresse preoccupazioni per il fatto che alcuni di coloro che sono stati rinviiati direttamente da Lampedusa in Libia potrebbero non aver ricevuto adeguate informazioni sui loro diritti, né sulla destinazione verso la quale venivano rinviiati.

percepito da parte dello staff come una prassi efficace, che insieme alla presentazione di altre opzioni relative alle migrazioni, contribuisce ad evitare il sovraccarico del sistema d'asilo con domande inappropriate. Tali sessioni proseguono durante tutta la procedura (in Sicilia ad esempio il team di valutazione ha avuto l'opportunità di osservare una sessione informativa sulle procedure d'appello con un gruppo di persone la cui domanda era stata respinta in prima istanza).

56. Sono state inoltre prodotti e tradotti in diverse lingue depliant e manifesti informativi. Tale attività è stata tuttavia resa più difficile dai cambiamenti successivamente intervenuti nella legislazione italiana (che hanno richiesto regolari aggiornamenti dei documenti) e dalla richiesta in base alla quale i materiali scritti dovevano essere approvati dal Ministero dell'Interno (pratica che ha causato ritardi). Inoltre i materiali informativi visionati dal team utilizzavano un linguaggio piuttosto tecnico e avrebbero potuto essere confezionati meglio, in considerazione delle prospettive dei loro destinatari.

57. In base ai termini del contratto tra le Prefetture e le organizzazioni incaricate della gestione dei centri d'accoglienza, dovrebbero essere fornite informazione e consulenza legale. In alcuni centri visitati, come quelli di Crotone e Caltanissetta, questi servizi sono stati effettivamente ampiamente garantiti per la presenza di tali 'operatori legali', mentre in altri centri (in particolare nei più piccoli) ciò è avvenuto in maniera molto più limitata.

58. In generale, il team di valutazione ha rinvenuto la potenziale possibilità di duplicazione delle attività intraprese dal team dell'UNHCR e da questi servizi legali. Poiché questi ultimi diventano sempre più stabili, si raccomanda che la priorità dell'UNHCR sia sempre più quella di fornire sostegno tecnico agli operatori legali nel centro e di monitorare la fornitura di tali servizi, piuttosto che di svolgere un'attività di informazione e un servizio di consulenza paralleli. Il coinvolgimento diretto con i beneficiari dovrebbe comunque essere mantenuto, mentre la formazione sul posto di lavoro - anche consentendo agli operatori legali di affiancare lo staff dell'UNHCR - dovrebbe essere incoraggiata. Un operatore legale ha illustrato il potenziale valore di tale approccio quando ha descritto in questo modo l'impegno di un operatore dell'UNHCR: 'abbiamo un modello di comportamento per il resto delle nostre carriere professionali'.

59. Nel 2007 l'UNHCR ha cercato di rafforzare il proprio lavoro nel settore dell'informazione attraverso un progetto complementare sviluppato in collaborazione con l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) e l'OIM. Il progetto è finanziato dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e sostenuto dal Ministero dell'Interno e dal Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)¹³. Un obiettivo chiave del progetto è costituito dallo sviluppo di materiale informativo destinato a richiedenti asilo e a coloro che forniscono loro servizi, così come corsi di formazione per operatori di consulenza legale e altre persone responsabili di fornire servizi a questi gruppi di persone.

60. Nel giugno 2007 si sono svolti a Roma corsi di formazione di tre giorni per gli operatori legali, mentre nei mesi novembre e dicembre dello stesso anno per i

¹³ Questo ente è responsabile di una rete di piccoli centri di alloggio (cui generalmente ci si riferisce come SPRAR) in cui vengono accolte persone che hanno ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale e determinati richiedenti asilo bisognosi di particolare sostegno.

mediatori culturali che operavano nei centri d'accoglienza. Una serie di corsi è stata inoltre svolta in quattro località dell'Italia meridionale. Tra i materiali informativi prodotti si annoverano: manuali in più lingue per i richiedenti asilo e persone cui è stata riconosciuta protezione internazionale, un DVD multilingue sull'accoglienza e sulle procedure d'asilo da utilizzare nei centri d'accoglienza e un manuale per i responsabili incaricati di fornire servizi a richiedenti asilo e rifugiati.

61. Mentre la maggioranza dei richiedenti asilo trova alloggio in centri d'accoglienza aperti, coloro che fanno domanda dopo aver ricevuto un ordine di espulsione sono generalmente trattenuti all'interno di CIE e sottoposti al regime applicabile ai migranti irregolari. L'accesso a questi centri da parte dell'UNHCR è risultato talvolta difficile e l'accesso da parte dei richiedenti asilo detenuti ad una consulenza legale specializzata è notevolmente più limitata. L'UNHCR dovrebbe cercare di rafforzare l'accesso all'assistenza legale da parte dei richiedenti asilo detenuti in tali centri. In particolare, agli operatori dei CIE dovrebbe essere impartita una formazione che consenta loro di fornire counselling alle persone che potrebbero avere bisogno di protezione internazionale e di garantire loro l'accesso alle procedure d'asilo.

62. È necessario notare che il modello di informazione adottato da *Praesidium* si basa in qualche modo sul sistema sviluppato all'inizio degli anni '90 dalle ONG operanti ai posti di frontiera ufficiali descritti in precedenza nel paragrafo 20. L'accesso da parte degli operatori di tali servizi ai migranti irregolari, in particolare coloro che arrivano in traghetto sulla costa adriatica, risulta comunque non coerente. Nell'ambito di *Praesidium III*, si è auspicato di svolgere un seminario che riunisse il personale di *Praesidium* e gli operatori di queste strutture, nel quale potessero essere condivisi gli insegnamenti appresi e le buone prassi. Per una serie di ragioni non è stato possibile dare seguito a questa idea, ma si raccomanda che essa venga perseguita per il futuro.

Monitorare e rafforzare le condizioni d'accoglienza

63. Come descritto nel capitolo precedente, il progetto *Praesidium* ha preso forma in un periodo in cui il quadro dell'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia stava registrando una serie di cambiamenti, a seguito della recepimento della Direttiva dell'Unione Europea sulle condizioni dell'accoglienza nel 2005. Le infrastrutture stabilite hanno dovuto essere adeguate in modo da poter far fronte all'aumentato numero di richiedenti asilo e, a un certo punto del 2008, quando il sovraffollamento ha cominciato a costituire un problema serio, sono stati aperti diversi centri 'd'emergenza' più piccoli (20 nella sola Sicilia). In alcuni centri, in particolare in quello di Lampedusa, è stato osservato che gli standard si sono deteriorati in maniera significativa.

64. Gli accordi d'accoglienza per i richiedenti asilo rientrano nella responsabilità complessiva del Ministero dell'Interno e i centri d'accoglienza sono gestiti da organizzazioni indipendenti (ONG, organizzazioni religiose o altre istituzioni umanitarie) in base a contratti assegnati dalla Prefettura provinciale sulla base di una procedura di gara di offerte competitive. I richiedenti asilo possono essere alloggiati in centri d'accoglienza mentre sono in attesa di una decisione in merito alla loro domanda. Se una decisione non viene presa entro sei mesi, il richiedente asilo ha diritto a lavorare e dovrebbe contribuire alle spese sostenute per la sua accoglienza. Se è vero che dopo i primi 20 o 35 giorni non è obbligatorio stabilire la residenza in un centro

d'accoglienza, è anche vero che in assenza di sostegno esterno la maggior parte delle persone opta di rimanervi.

65. I centri d'accoglienza variano per dimensioni, passando da quelli relativamente piccoli fino ad esempi come Bari, Foggia e Crotone che hanno una capienza rispettivamente di 750, 540 e 1.460 posti. Nella pratica, il team di valutazione ha rilevato variazioni sostanziali negli standard nei vari centri visitati, nonché nella professionalità e nell'impegno dei gestori e del personale. È inoltre sembrato che la natura competitiva della gara (nella quale sono coinvolti notevoli interessi economici e il rapporto costo-efficacia gioca un ruolo importante) contribuisca alla formazione di questo quadro così variegato. La cooperazione tra i centri, compresa la condivisione delle buone prassi, è resa più difficoltosa dal fatto che le organizzazioni che li gestiscono potrebbero trovarsi ad essere concorrenti per futuri contratti.

66. In alcune località sono state stabilite relazioni positive e costruttive con le persone che gestiscono i centri, che valutano molto positivamente il sostegno fornito loro dall'UNHCR. Tra i vari esempi si può citare il sostegno dell'UNHCR per la creazione, in un centro, di un sistema di consultazione settimanale con un comitato di rappresentanti di richiedenti asilo e il suo contributo nell'elaborazione di materiale scritto che definisce i diritti e i doveri delle persone alloggiate nei centri. In altri centri invece l'impegno dell'UNHCR è visto con maggiore ambivalenza e il suo ruolo sembra essere molto meno compreso.

67. Attraverso la sua presenza nei centri, il regolare monitoraggio e i meeting con i rappresentanti della Prefettura e i gestori del centro, l'UNHCR ha senza dubbio reso un importante contributo nel dirigere l'attenzione sui servizi inferiori agli standard in settori come quelli della salute, del sostegno psicologico e dell'assistenza materiale, nonché su temi quali le restrizioni della libertà di movimento e le incoerenti pratiche delle espulsioni dai centri. Nel 2008 è stata condotta un'analisi comparativa delle condizioni nei tre maggiori centri e sono stati compiuti sforzi al fine di identificare e condividere le buone prassi. In maniera ancora più significativa, l'impegno dell'UNHCR ha consentito alla stessa Agenzia di fornire input al Ministero dell'Interno su argomenti da includere nei termini del contratto standard con i gestori dei centri ('capitolato') pubblicati con decreto ministeriale nel novembre 2008 e ha fatto sì che il significativo deterioramento degli standard fosse portato all'attenzione di alti funzionari del Governo.

68. Tuttavia, nell'opinione del team di valutazione, l'efficacia del ruolo dell'UNHCR nel monitoraggio e nel rafforzamento degli accordi d'accoglienza è stata limitata in maniera significativa dai seguenti fattori:

- assenza di un chiaro quadro di monitoraggio, concordato con il Ministro dell'Interno e comunicato a tutti gli attori, in cui fossero definiti il ruolo di monitoraggio dell'UNHCR, nonché i meccanismi e le responsabilità per intraprendere azioni correttive;
- mancanza di chiarezza sugli standard nei confronti dei quali il monitoraggio doveva essere condotto: gli standard internazionali sui diritti umani, quelli stabiliti nella Direttiva UE sulle condizioni d'accoglienza, le Conclusioni del

Comitato Esecutivo (ExCom) dell'UNHCR sull'accoglienza dei richiedenti asilo¹⁴, gli standard nel contratto tra la Prefettura e i gestori del centro?

- mancanza di chiarezza sul focus dell'attività: monitoraggio e intervento sui casi individuali o sulle condizioni generali complessive;
- assenza di un ente nazionale di ispezione responsabile del monitoraggio degli standard dei servizi e assistenza, che si traduce in un'indebita attenzione dell'UNHCR su temi quali la frequenza e le modalità di distribuzione dell'assistenza materiale.

69. Tali lacune hanno limitato l'efficacia del ruolo di monitoraggio dell'UNHCR e si sono tradotte in un'attenzione diffusa, nonché in basi di intervento non chiare. Esse hanno inoltre dato luogo ad un'estrema frustrazione da parte del personale che alle volte si è trovato a testimoniare e a riferire ripetutamente di standard inaccettabili (in particolare durante la fase 'dell'emergenza' alla fine del 2008) con un impatto evidentemente limitato. Nonostante i notevoli sforzi di condurre un'analisi comparativa durante *Praesidium III* e di incoraggiare l'uso di strumenti di monitoraggio standardizzati, è ancora assente un'analisi sistematica e basata sulle norme che riesca a cogliere i cambiamenti intercorsi nel tempo.

70. Queste lacune derivano in qualche modo da una mancanza di linee guida globali dell'UNHCR in materia di monitoraggio delle condizioni d'accoglienza. Attualmente sono in corso tentativi di affrontare la questione attraverso lo sviluppo di uno strumento di monitoraggio, un'iniziativa condotta dall'Ufficio Regionale (RO) dell'UNHCR a Budapest. È vivamente raccomandato che il RO di Roma si coordini con l'ufficio di Budapest in questa iniziativa, basandosi sulla sua ampia esperienza in materia e che venga considerata l'inclusione dell'Italia tra i Paesi in cui essa viene testata in un progetto pilota.

71. Dovrebbe comunque essere rilevato che, in quanto parte del progetto *Informazione* descritto in precedenza, al fine di elaborare le strategie di formazione e informazione sono state condotte visite nei centri d'accoglienza ed è stata preparata un'analisi scritta delle condizioni alla fine del 2007. Il personale del progetto *Informazione* inoltre si collega con lo staff di *Praesidium* nell'elaborazione delle strategie del progetto e nell'attività di identificazione dei centri che dovrebbero avere la priorità per i corsi di formazione.

72. In generale il team di valutazione ha rilevato l'assenza di un approccio basato sui diritti nei confronti degli accordi di accoglienza per i richiedenti asilo. Anche nei centri con gli standard più elevati e nei quali gli operatori del centro apparivano motivati e coinvolti, vi era una tendenza a trascurare, ad esempio, del diritto alla privacy. Il lavoro dell'UNHCR nel promuovere la responsabilità da parte degli operatori del centro e delle autorità nei confronti dei residenti dei centri dovrebbe essere rafforzato. L'esempio dei meeting su base settimanale avviati a Crotone, Bari e Foggia costituisce un esempio positivo in tal senso. Dovrebbe inoltre essere prestata considerazione allo sviluppo di altri metodi mirati a facilitare una pianificazione all'interno dei centri base partecipativa, nonché di meccanismi di reclamo.

¹⁴ *Conclusione dell'UNHCR sull'accoglienza dei richiedenti asilo nel contesto dei sistemi d'asilo individuali*, 8 ottobre 2002. N. 93 (LIII) – 2002, disponibile (in inglese) alla pagina web <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dafdd344.html> [ultimo accesso 18 marzo 2009].

73. Attraverso la presenza di personale del progetto (tra cui un mediatore culturale) sia a Lampedusa che in Sicilia, e attraverso i servizi d'informazione e di counselling forniti, l'accesso iniziale alle procedure d'asilo è stato indubbiamente accresciuto grazie al progetto. Diverse persone tra quelle intervistate (tra cui sia rifugiati che personale del Governo) hanno citato la presenza dell'UNHCR a Lampedusa come una 'garanzia'. Va inoltre rilevato che ciò è stato reso possibile da un contesto favorevole in termini di politiche, che combinava operazioni di ricerca e soccorso proattive con un impegno ad applicare procedure d'ingresso sensibili al tema della protezione.

74. A Lampedusa nella pratica vi sono state poche difficoltà fin dall'inizio del progetto nel garantire che coloro che intendevano fare domanda d'asilo fossero in grado di farlo e che fossero inseriti nelle procedure appropriate. Solo in qualche caso, in genere a causa di errori, i richiedenti asilo sono stati designati in maniera non corretta e l'intervento dell'UNHCR ha fatto in modo che tali situazioni fossero corrette. Questa attività è tuttavia divenuta più più difficile all'inizio del 2009, quando quelli che presumibilmente erano richiedenti asilo e migranti irregolari venivano diretti in centri separati mentre si trovavano ancora sull'isola, spesso ancora prima che l'UNHCR avesse l'opportunità di fornire loro informazioni e counselling. Anche se coloro che venivano inviati nei CIE e dotati di decreti di espulsione avevano ancora l'opportunità di chiedere asilo, vi era comunque un significativo impatto sul loro accesso alla consulenza legale e ai diritti d'appello nelle fasi successive della procedura.

75. I funzionari per l'immigrazione intervistati hanno espresso l'opinione che l'UNHCR abbia contribuito ad apportare miglioramenti alla procedura. Un esempio fornito è stato una variazione, suggerita dall'UNHCR, in base alla quale i moduli delle domande d'asilo venivano completati a Lampedusa piuttosto che dopo il trasferimento, snellendo in questo modo la procedura e riducendo i tempi procedurali.

76. Se è vero che la forte cooperazione tra il team dell'UNHCR e i funzionari dell'immigrazione a Lampedusa è generalmente molto positiva, desta invece qualche preoccupazione il fatto che dal 2008 si sia sviluppata una pratica secondo la quale l'ufficio immigrazione non registra più le domande d'asilo presentate direttamente da richiedenti asilo, ma richiede all'UNHCR di preparare una lista di nominativi da inviare. È stato impiegato molto tempo per chiarire tale questione, resa ancora più complessa dal fatto che l'UNHCR non riceve i nomi di coloro che sono alloggiati nel centro (che consentirebbe una procedura di invio più spedita) ma deve ricavarli da sé. Tale pratica in effetti si traduce nel fatto che l'UNHCR sostituisce le autorità italiane per l'immigrazione nell'adempimento di tali responsabilità e dovrebbe essere cessata¹⁵.

77. La presenza dell'UNHCR in Sicilia e in altri centri d'accoglienza ha anche consentito di monitorare il processo di esame delle domande d'asilo e le relative procedure, come il rilascio dei permessi e della documentazione per richiedenti asilo a coloro cui era stata riconosciuta la protezione internazionale. Anche a causa della natura decentralizzata della gestione delle procedure d'immigrazione e asilo, variazioni nell'approccio non sono infrequenti e la discrezionalità gioca un ruolo

¹⁵ Questo tema viene affrontato in seguito, al Capitolo 6, nella sezione (subheading) 'Il rischio di sostituzione'.

significativo. La presenza dell'UNHCR ha consentito all'organizzazione stessa di raccogliere diverse di tali questioni e di incoraggiare un approccio più coerente.

78. Bisogna tuttavia rilevare che la presenza dell'UNHCR ai punti di sbarco è principalmente limitata alla Sicilia e all'isola di Lampedusa e che il progetto *Praesidium* in generale non è operativo nei porti ufficiali della costa adriatica, dove frequentemente arrivano richiedenti asilo e migranti imbarcati clandestinamente su traghetti provenienti dalla Grecia¹⁶. Quando vengono scoperte, queste persone vengono generalmente consegnate alle compagnie di trasporti per essere direttamente rinviate in Grecia, come previsto da un accordo bilaterale siglato nel 2001. Tra le persone rinviate è stata registrata la presenza di minori non accompagnati, in particolare provenienti dall'Afghanistan. In relazione a tale pratica l'UNHCR ha compiuto una serie di interventi, esortando che simili casi siano gestiti in base alla procedura Dublino II, che dovrebbe prevalere sull'accordo del 2001. La persistenza della pratica evidenzia la limitata copertura del progetto *Praesidium* e l'incoerenza nell'approccio che da ciò è conseguita.

Sostegno e invio di casi vulnerabili (generale)

79. Attraverso il progetto è stato svolto un importante lavoro di identificazione dei richiedenti asilo potenzialmente vulnerabili e di invio a sistemi di sostegno appropriati. Tra questi si annoverano minori non accompagnati, persone con problemi di salute mentale, persone con necessità di carattere medico, vittime di naufragio, tortura o altro genere di traumi. La presenza dell'UNHCR, sia al punto di arrivo di Lampedusa che in Sicilia e nei principali centri d'accoglienza sul territorio peninsulare dell'Italia, nonché l'intensa comunicazione tra il personale dell'UNHCR in ognuna di queste località, hanno prodotto un impatto positivo nel garantire che simili casi fossero seguiti per tutta la procedura. Una buona cooperazione e meccanismi di invio sono inoltre stati stabiliti con l'Istituto Nazionale Migrazione e Povertà (INMP), che attualmente fornisce assistenza medica nel centro d'accoglienza a Lampedusa.

80. Ciononostante i servizi di sostegno specialistici sono limitati e i sistemi di invio istituzionali tra i centri sono estremamente deboli. I servizi di sostegno psicologico dovrebbero essere forniti dalle istituzioni che gestiscono i centri, ma esperti specializzati non sono sempre prontamente disponibili e la qualità dei servizi disponibili è variabile. Anche la capacità di accoglienza del sistema SPRAR, attraverso il quale può essere fornito alloggio e sostegno per i casi vulnerabili, è limitata.

81. In generale il team di valutazione ha rilevato che i membri del team dell'UNHCR hanno svolto un ruolo estremamente importante nelle attività di identificazione, invio e monitoraggio dei casi vulnerabili, in particolare comunicando tali casi ai colleghi dell'UNHCR che coprivano i centri ai quali tali individui dovevano essere trasferiti, in modo che potessero allertare gli operatori sociali operanti in questi centri. Tuttavia l'assenza di procedure operative standard scritte per tali casi, concordate tra le agenzie di *Praesidium*, le istituzioni incaricate della gestione dei centri e le autorità governative competenti ha indebolito l'impatto di questo lavoro. Si

¹⁶ Durante *Praesidium III* è stata stabilita una presenza dell'UNHCR a Bari, allo scopo di lavorare nel centro d'accoglienza e di monitorare gli arrivi via mare nel porto sull'Adriatico. Tuttavia l'impatto di tali sforzi in relazione agli arrivi via mare è stato minimo, principalmente a causa delle difficoltà nell'ottenere accesso ai potenziali richiedenti asilo provenienti dalla Grecia.

raccomanda pertanto che alla disposizione relativa al sostegno tecnico per lo sviluppo di tali procedure venga assegnata priorità nell'ambito dell'attuale fase del progetto.

Minori non accompagnati

82. Il personale dell'UNHCR per il progetto (in particolare in Sicilia) ha svolto un ruolo importante nell'identificare le lacune nel sistema d'accoglienza dei minori richiedenti asilo non accompagnati, le procedure per prendere decisioni in merito alle loro domande d'asilo e nel porre miglioramenti. In particolare, un lavoro più estensivo è stato compiuto in collaborazione con l'OIM in Sicilia durante il secondo anno del progetto.

83. Tra i problemi identificati durante l'attività di monitoraggio nel 2007 vi erano il sovraffollamento nelle case-famiglia per minori non accompagnati (che non avrebbero dovuto ospitare più di dieci minori) e i lunghi ritardi nella procedura di nomina di un tutore da parte del tribunale, un passaggio necessario affinché una domanda d'asilo possa essere registrata. È stato rilevato che il sistema di finanziamento del sostegno ai minori non accompagnati era più favorevole nei confronti di coloro i cui tutori non erano stati nominati (per i quali la fonte di finanziamento è la Prefettura) rispetto alla situazione successiva alla nomina (quando invece la responsabilità passa alle autorità municipali, con meno fondi a disposizione). Ciò pertanto agiva da disincentivo per coloro che gestivano le case-famiglia nel perseguire la nomina di un tutore e costituiva un ostacolo nella procedura d'asilo.

84. Attraverso l'attività di *advocacy* svolta dall'UNHCR presso la Prefettura, le autorità per l'immigrazione e i giudici dei tribunali, il sistema di nomina dei tutori è stato accelerato in maniera significativa e il monitoraggio dei centri da parte della Prefettura migliorato. Durante il periodo in cui il volume di arrivi era al suo apice, e i trasferimenti da Lampedusa impiegavano fino a due settimane, è stato introdotto un sistema nel quale i minori non accompagnati richiedenti asilo potevano formalizzare le loro domande d'asilo quando si trovavano ancora sull'isola di Lampedusa e sono stati conclusi accordi per trasferirli direttamente in centri SPRAR per minori richiedenti asilo. Sono stati inoltre siglati accordi con gli uffici per l'immigrazione in Sicilia al fine di facilitare la fornitura di attrezzature per minori non accompagnati e per consentire una breve descrizione della domanda d'asilo da fornire in anticipo.

85. Tale impegno ha inoltre consentito all'UNHCR Roma di contribuire in maniera sostanziale al processo attraverso cui nel 2007 è stata adottata la direttiva interministeriale sui minori richiedenti asilo non accompagnati. Essa copre una serie di aree critiche, come la fornitura di informazioni e l'identificazione di minori richiedenti asilo, l'assistenza nel compilare una domanda e il loro rapido trasferimento in un centro SPRAR per minori non accompagnati. Dall'aprile 2008, Save the Children svolge un ruolo importante, in particolare mirato a stabilire sistemi di monitoraggio e a rafforzare le capacità delle istituzioni in materia.

Vittime di tortura e di traumi

86. Come rilevato in precedenza, i servizi di sostegno disponibili per le vittime di tortura, di violenza basata su sesso e genere e di traumi sono estremamente limitati. Il personale dell'UNHCR coinvolto nel progetto tuttavia svolge un ruolo importante nel garantire che queste persone siano identificate e seguite anche dopo il loro

trasferimento e, ove possibile, che siano inviate nei centri SPRAR, dove possono ricevere sostegno specialistico. Viene inoltre effettuato il monitoraggio dello staff medico e degli operatori sociali, in modo che compilino rapporti appropriati per le Commissioni Territoriali. Il team di valutazione è tuttavia consapevole che tali servizi variano per qualità e che la pratica secondo cui sono disponibili solo in alcuni centri non è coerente. Ove appropriato, il personale dell'UNHCR impegnato nel progetto ha inoltre evidenziato simili casi direttamente presso le Commissioni Territoriali, in modo che fossero applicate le procedure appropriate (come procedure accelerate e/o interviste che tengano conto delle problematiche specifiche delle persone vittime di traumi).

87. Nell'ambito dell'impegno mirato a rafforzare la qualità del sostegno fornito alle vittime di tortura e di altre forme di trauma, nei centri d'accoglienza di Bari, Foggia, della Sicilia e di Lampedusa nel febbraio 2009 si è svolta una serie di seminari per professionisti medici, psicologi e mediatori culturali.

88. Tuttavia l'assenza di servizi di sostegno efficaci per gli individui vittime di traumi si traduce nel fatto che, nonostante l'UNHCR abbia giocato un ruolo importante nell'identificazione di tali persone, la sua attività di invio ha comunque un'efficacia limitata.

Tratta

89. La legge italiana stabilisce un sistema di protezione sociale per le vittime di tratta, che comprende anche un permesso di soggiorno per un periodo iniziale di sei mesi e un programma di riabilitazione e integrazione sociale¹⁷. Nell'ambito del progetto *Praesidium* l'OIM ha assunto la responsabilità primaria per il lavoro sulla tratta, fornendo informazioni sul tema a migranti e richiedenti asilo, impartendo formazione agli operatori dei centri ed eseguendo gli invii appropriati nel caso che vengano identificati casi di tratta.

90. Il netto aumento del numero di donne richiedenti asilo e migranti (in particolare di nazionalità nigeriana) che sono arrivate a Lampedusa nel corso del 2008, molte delle quali hanno inoltrato domanda d'asilo, ha tuttavia destato seria preoccupazione per il fatto che questa rotta potesse essere utilizzata dai trafficanti. Alcune delle persone intervistate hanno espresso preoccupazione per il fatto che, in assenza di soluzioni più solide e organiche, molti di coloro che non sono effettivamente bisognosi di protezione internazionale potrebbero ricorrere comunque al canale dell'asilo.

91. Tutti i partner di *Praesidium* inseriscono informazioni sul sistema di protezione per le persone vittime di tratta nelle sessioni d'informazione che si svolgono a Lampedusa o in altre località. Su raccomandazione dell'UNHCR da parte di alcune Commissioni Territoriali, al termine delle interviste per l'eleggibilità vengono anche distribuiti volantini con il numero telefonico gratuito ('numero verde') che le persone vittime di tratta possono chiamare per ricevere assistenza. Nella pratica comunque il numero di donne o altre persone che dichiara apertamente di essere caduta vittima di tratta è molto basso.

¹⁷ Articolo 18 del Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998.

92. Diversi membri del personale intervistati hanno ipotizzato che ciò possa accadere perché durante il periodo iniziale di permanenza, appena dopo il loro arrivo, le vittime di tratta potrebbero non essere ancora consapevoli del grado di sfruttamento che probabilmente affronteranno. Un'operatrice impegnata nel progetto ha ricordato di essere stata contattata da una richiedente asilo di nazionalità nigeriana che le chiedeva aiuto nel tentativo di sfuggire al proprio sfruttatore ben un anno dopo il loro primo incontro. È comunque opportuno rilevare che, mentre la maggioranza dei funzionari operanti sul terreno è di sesso femminile, né UNHCR né OIM impiegano interpreti o mediatori culturali di sesso femminile a Lampedusa o in Sicilia.

93. Esistono ragioni per ritenere che i trafficanti possano cercare di sfruttare il canale dell'asilo come una potenziale modalità per garantire l'ingresso in Italia (almeno temporaneamente) alle loro vittime. Nel 2008 è stata registrata una serie di episodi di prostituzione fuori dei centri d'accoglienza e in alcune località un gran numero di donne ha lasciato i centri d'accoglienza senza permesso o senza darne preventiva comunicazione. Il numero di coloro che hanno reso una formale dichiarazione di essere stati vittime di tratta e di chiedere protezione ai sensi del programma di protezione legale e sociale citato in precedenza (la cosiddetta 'dichiarazione di articolo 18'), o che citano ragioni legate alla tratta come base per una domanda d'asilo, è tuttavia estremamente basso. In alcune località il personale UNHCR ha facilitato buone relazioni di lavoro tra i gestori dei centri e le ONG locali che forniscono informazioni e assistenza alle potenziali vittime di tratta.

94. Il tema è stata affrontato in vivaci discussioni nel corso di un meeting di coordinamento del personale dell'UNHCR addetto alla protezione e sono stati sviluppati diversi punti d'azione, tra cui la traduzione in italiano delle linee guida dell'UNHCR in materia di tratta e lo sviluppo di un'appropriata giurisprudenza. L'UNHCR ha inoltre facilitato diversi meeting tecnici in tema di tratta in centri come quelli di Bari e Foggia, coinvolgendo le autorità locali e gli operatori dei centri, oltre a sviluppare buone relazioni con le ONG locali impegnate sul tema della tratta.

95. È comunque apparso chiaro che è necessaria una strategia più organica da sviluppare in connessione con il Ministero dell'Interno e gli altri partner, tra cui anche le Prefetture e gli operatori dei centri. Essa dovrebbe anche essere collegata ad una strategia più ampia mirata a prevenire e rispondere alla violenza sessuale e di genere e altre forme di sfruttamento all'interno dei centri d'accoglienza. Le linee guida dell'UNHCR in materia di violenza sessuale e di genere sono state tradotte in italiano e sono state stampate in un gran numero di copie. Questa pubblicazione dovrebbe contribuire a costituire una base per tali discussioni. L'UNHCR dovrebbe inoltre continuare a rafforzare il proprio impegno sulla tratta in collaborazione con l'OIM.

Formazione e capacity-building

96. Se è vero che nell'ambito del progetto sono state svolte diverse sessioni di formazione, è altrettanto vero che nella pratica le richieste di impegno diretto in attività professionali del progetto hanno avuto la precedenza sull'organizzazione di iniziative di formazione e sullo sviluppo di moduli di formazione (attività previste nel primo anno di progetto ma non portate a termine). Comunque nell'ambito del progetto è stata organizzata attività di formazione, spesso insieme agli altri partner (ad esempio formazione per mediatori culturali nel 2006 e 2007 e seminari per Guardia Costiera, Guardia di Finanza e operatori dei centri). Come rilevato in precedenza, sono stati

organizzati anche seminari di sostegno psicosociale alle vittime di tortura e di altre forme di traumi e il personale dell'UNHCR impegnato nel progetto ha assicurato anche un'estensiva formazione sul posto di lavoro a coloro che forniscono servizi nei centri d'accoglienza. È importante notare come il progetto sia stato completato dal progetto *Informazione* descritto in precedenza e partito nel 2007, e da altre attività di formazione svolte dal personale UNHCR per la protezione, al di fuori del progetto *Praesidium*.

97. Nella pratica, a causa dell'impellente natura delle attività giornaliere nelle quali il personale del progetto era impegnato, in particolare durante il periodo dell'aumento degli sbarchi nel 2008 quando il progetto funzionava effettivamente in modalità 'di emergenza', si è rivelato difficile combinare queste attività con lo sviluppo di moduli di formazione e con l'elaborazione e lo svolgimento di corsi di formazione. In futuro, per progetti nei quali sia individuata una componente di formazione, si raccomanda di assegnare personale dedicato allo sviluppo di moduli formazione e alla progettazione e facilitazione di formazione, incorporando in maniera efficace le attività di *Informazione* all'interno del modello *Praesidium*¹⁸. Ciò avrebbe naturalmente implicazioni in termini di bilancio finanziario, ma tali attività sono di fondamentale importanza per far sì che gli interventi dell'UNHCR esercitino un impatto durevole.

Analisi e condivisione di informazioni

98. Nel corso del progetto è stata raccolta una grande quantità di informazioni sulle rotte e sulle esperienze dei richiedenti asilo che hanno intrapreso i pericolosi viaggi dai loro Paesi d'origine, attraverso il deserto del Sahara verso la Libia, e dalla Libia in barca verso l'Europa meridionale. Richiedenti asilo e rifugiati intervistati nel corso della missione di valutazione hanno reso testimonianze dettagliate e toccanti delle loro motivazioni ed esperienze, come le privazioni e le avversità durante la rotta attraverso il deserto del Sahara, la detenzione e lo sfruttamento in Libia e i primi tentativi falliti per raggiungere l'Europa in barca. Essi hanno riferito anche di parenti stretti, amici e conoscenti periti durante il viaggio. Un rifugiato intervistato ha raccolto un'ampia testimonianza video da coloro che hanno vissuto simili esperienze, mentre il personale del progetto ha ascoltato estesi resoconti di violenza sessuale nei confronti di donne e ragazze durante il viaggio. Il progetto *Praesidium* ha inoltre consentito di acquisire molte informazioni sul profilo e sul numero di migranti e richiedenti asilo che giungono in Italia.

99. Sembrerebbe esservi quindi un'importante opportunità per un'analisi in profondità delle informazioni raccolte nel corso del progetto e per la sistematica condivisione di queste con gli uffici dell'UNHCR in Nord Africa e altre aree d'Europa, così come con partner esterni. È vivamente raccomandato che, nell'attuale fase del progetto - in particolare quando il numero di arrivi a Lampedusa e in Sicilia è basso - venga dedicato impegno a tale scopo. Affinché venga tratto il massimo valore dall'accesso privilegiato alle informazioni di cui si entra in possesso grazie al progetto *Praesidium*, si incoraggia l'ufficio regionale di Roma a coordinarsi con l'ufficio in Libia al fine di identificare linee di indagine per un utilizzo futuro che potrebbero risultare di particolare valore per l'impegno dell'UNHCR in Libia.

¹⁸ Si veda più avanti al Capitolo 6.

100. Dato l'alto livello di interesse esterno nel progetto, sarebbe stato utile anche aver effettuato un'analisi più regolare e sistematica del profilo e dei numeri delle persone arrivate e delle specifiche sfide che il progetto stava affrontando, informazioni che avrebbero potuto essere condivise con gli interlocutori esterni a Bruxelles e in altre sedi.

Sostenibilità

101. L'analisi delineata in precedenza mostra come l'impegno dell'UNHCR attraverso il progetto *Praesidium* abbia apportato un significativo e positivo contributo al miglioramento dell'accoglienza dei richiedenti asilo e al loro accesso alle procedure, all'interno di un più ampio quadro sensibile alle questioni relative alla protezione per l'accoglienza delle persone che arrivano irregolarmente via mare. Da questo punto di vista il ruolo operativo diretto dell'UNHCR ha reso un significativo contributo.

102. La questione della sostenibilità del contributo dell'UNHCR appare invece più complessa. La presenza dell'UNHCR, e il suo coinvolgimento operativo diretto in una fase fondamentale dello sviluppo del sistema d'asilo italiano, ha consentito di svolgere un ruolo importante nello stabilire buone prassi, rafforzare le competenze delle persone coinvolte nel progetto e nell'affrontare gli ostacoli che si presentano nel sistema. Essa ha inoltre consentito di fornire informazioni per l'attività di *advocacy* dell'Ufficio e per l'impegno nelle questioni relative alle politiche a livello nazionale, in un periodo in cui il quadro legislativo italiano stava attraversando importanti trasformazioni.

103. È importante evidenziare che il progetto è stato sviluppato non sulla base di una dettagliata valutazione dei bisogni e di una strategia di lungo termine, ma essenzialmente come risposta a un'immediata situazione di crisi. Nonostante ciò esso ha costituito una risposta efficace e appropriata ed è stato ulteriormente sviluppato nelle sue fasi successive in maniera coerente e logica, con ogni fase che poggia saldamente sulla precedente.

104. In questo momento è tuttavia necessario prestare maggiore attenzione alla questione della sostenibilità e alle modalità per far sì che i positivi miglioramenti conseguiti possano essere mantenuti in futuro, anche oltre il coinvolgimento dell'UNHCR. Nell'ambito delle varie attività descritte in precedenza sono già stati presentati diversi suggerimenti su tale questione.

105. Si raccomanda inoltre che siano investite risorse nel completamento del lavoro già intrapreso in collaborazione con gli altri partner del progetto *Praesidium* nello sviluppo di un manuale di procedure operative standard (il 'manuale operativo') che oltre a documentare e concretizzare le buone prassi, potrebbe anche costituire una base informativa per lo sviluppo di progetti simili in altre località fuori dell'Italia.

106. La più ampia questione della sostenibilità e dell'impatto non può naturalmente essere considerata separatamente dal mutato contesto politico nel quale il progetto attualmente si trova ad operare, che ha avuto un drastico impatto sul numero di migranti arrivati a Lampedusa e in Sicilia. Comunque, il successo del progetto in quanto strumento operativo di sostegno a una gestione sensibile alla protezione di un elevato numero di arrivi di migranti irregolari via mare non dovrebbe essere misurata con riferimento ai più ampi mutamenti di politica, che sono invece modellati da fattori

esterni e non direttamente influenzati dal progetto stesso. In sostanza, l'esperienza di *Praesidium* ha mostrato come attraverso una partnership efficace sia possibile attuare un sistema di ingresso funzionante e attento alle questioni della protezione, che sia in grado di rispondere al fluttuante numero di arrivi.

4. Partnership

107. Uno degli elementi chiave che ha caratterizzato il progetto *Praesidium* è stata la collaborazione tra tre (e poi quattro) agenzie partner con ruoli complementari. Di fronte a situazioni di flussi migratori misti, fenomeno per il quale nessuna organizzazione ha un mandato organico complessivo, una simile collaborazione assume fondamentale importanza al fine di costruire una strategia coerente e di fornire una risposta efficace.

108. In larga misura, gli intervistati hanno convenuto che le relazioni tra i partner del progetto sono state costruttive ed efficaci, sia a livello di politiche - a Roma - che di cooperazione operativa - sul terreno. Nonostante tali positive relazioni, il team ha ravvisato un potenziale margine per rafforzare ulteriormente la natura congiunta del progetto e per potenziare la collaborazione complessiva tra le agenzie coinvolte.

109. In generale, le relazioni collaborative sviluppate nell'ambito del progetto hanno funzionato bene grazie a buone relazioni di lavoro sul campo e a Roma. Diverse persone intervistate hanno apprezzato in particolare l'approccio pragmatico utilizzato dai partner per suddividere i loro rispettivi compiti, al fine di massimizzare le capacità esistenti ed evitare sovrapposizioni. Ad esempio i membri del team delle diverse organizzazioni hanno alternato i loro turni di lavoro durante i periodi di picco degli arrivi di imbarcazioni o hanno distribuito e comunicato le rispettive informazioni ad aree geografiche in cui le altre organizzazioni non erano presenti. In generale è apparso che tra il personale delle agenzie partner si sia sviluppato un solido spirito di squadra.

110. Ciononostante i ruoli assegnati ai partner del progetto non sono sempre stati così distinti e definiti con chiarezza come avrebbero potuto essere. L'OIM e l'UNHCR hanno ruoli ampiamente complementari, che si concentrano su informazione e accesso alle procedure rispettivamente d'immigrazione e d'asilo, mentre Save the Children ha un chiaro mandato in materia di protezione dei minori. Agli occhi del team di valutazione il ruolo della Croce Rossa Italiana è apparso per certi aspetti meno chiaro. Apparentemente designata a garantire adeguati servizi medici e focalizzata sui gruppi di persone vulnerabili, come donne e minori, quest'ultima agenzia tuttavia non sembra svolgere un ruolo diretto nella fornitura di assistenza medica e non è parte di protocolli medici. Allo stesso tempo tutte le agenzie coinvolte sembravano svolgere un ruolo di invio dei casi vulnerabili.

111. Se si può affermare che nel complesso le relazioni di lavoro erano buone, è pur vero che vi è stata evidenza di alcune pratiche di invio non coerenti e di un'insufficiente condivisione delle informazioni. La maggior parte del coordinamento sul campo tra le agenzie è in qualche misura *ad hoc* e avviene in maniera informale. Procedure operative standard, che per qualche tempo sono state in via di definizione, avrebbero contribuito a chiarire le responsabilità, così come sarebbe avvenuto con un sistema di coordinamento più formale, con documentazione delle azioni concordate.

112. Le relazioni tra tutti i partner e le controparti presso il Ministero dell'Interno sono apparse votate al sostegno reciproco e costruttive. Il Ministero sostiene e considera molto favorevolmente il progetto.

Natura congiunta del progetto

113. Il team di valutazione ha osservato che, se è vero che esiste un forte grado di complementarità tra le attività dei partner del progetto e in generale un buon livello di coordinamento, è altrettanto vero che il progetto manca di alcune delle caratteristiche di un programma realmente congiunto. All'interno di un quadro generale condiviso infatti ogni partner sviluppa le proprie attività e riferisce separatamente al Ministero dell'Interno. Non vi è una matrice congiunta degli obiettivi, degli indicatori e del piano di lavoro. Al team è stato consigliato che in *Praesidium IV* fosse attuato un maggior grado di collaborazione nel definire una strategia comune per il progetto. Sembrerebbe tuttavia che vi sia margine per rafforzare l'impegno congiunto, in particolare con riferimento alla formazione di una visione comune, a una pianificazione congiunta, ad attività di reportistica condivise e a un'informazione pubblica combinata.

114. È stato inoltre rilevato che è in atto una modesta attività congiunta di riflessione e reportistica sugli sviluppi del progetto. Ogni partner presenta un rapporto annuale separato al Ministero dell'Interno e questi documenti non vengono sistematicamente condivisi tra loro. Di conseguenza non esiste una stima di fine progetto formale che possa fornire un'ulteriore opportunità di riflessione congiunta sugli insegnamenti tratti e sulla strategia da attuare nelle successive fasi del progetto.

115. Il conseguimento di una piattaforma di *advocacy* congiunta inoltre è stata solo parzialmente realizzata, anche a causa delle differenze nei mandati delle agenzie e nelle procedure di autorizzazione per le dichiarazioni pubbliche. Ciò si avvicina a un'opportunità mancata, in particolare in un contesto di politiche in mutamento e in un ambiente di pubblica preoccupazione nei confronti delle migrazioni irregolari, in cui la trasmissione di un messaggio chiaro è di estrema importanza. Come ha rilevato uno dei partner di *Praesidium*, il fatto di avere una posizione comune non significa che ogni partner debba aderire ad ogni dichiarazione e su alcuni temi potrebbero rivelarsi più appropriati l'utilizzo di un approccio più discreto o di metodi alternativi. Comunque le attività di *advocacy* dovrebbero essere complementari e reciprocamente rafforzative.

116. Ugualmente la maggioranza delle presentazioni e dei documenti informativi disponibili mostra solo il logo della singola organizzazione invece di presentare visivamente il progetto come un impegno congiunto. Ciò rafforza l'impressione che i partner considerino *Praesidium* come uno sforzo di coordinamento di progetti più piccoli separati, piuttosto che un'impegno condiviso.

117. È stata tuttavia registrata qualche evidenza del fatto che nell'ambito di *Praesidium III* e *IV* questa situazione abbia conosciuto un'evoluzione e che i partner stiano perseguendo un approccio più condiviso. È prossimo l'avvio di un lavoro mirato a completare il progetto di procedure operative standard (il 'manuale operativo') che documenti i ruoli di ogni partner e le pratiche che sono state sviluppate, mentre gli accordi di coordinamento in Sicilia, dove sono presenti tutti i partner, sono stati formalizzati. Si raccomanda vivamente che i partner del progetto assegnino priorità al completamento del 'manuale operativo' e che il loro impegno sia concentrato sulla registrazione degli insegnamenti appresi per progetti futuri di natura simile.

118. Si raccomanda inoltre che in una fase iniziale, i partner del progetto organizzino un workshop per esaminare gli sviluppi del progetto fino al quel momento, gli insegnamenti che sono stati appresi e per discutere le strategie future.

Altre partnership istituzionali

119. La grande maggioranza dei funzionari pubblici intervistati (tra i quali funzionari per l'immigrazione, rappresentanti delle Prefetture, membri di Commissioni Territoriali, Guardia Costiera e Guardia di Finanza) hanno espresso un alto grado di apprezzamento per il lavoro dell'UNHCR. L'impegno proattivo da parte dell'organizzazione per tutta la fase dell'emergenza e il suo ruolo operativo pratico sul terreno sono stati considerati una dimostrazione di credibilità e impegno.

120. Il team ha osservato comunque che non tutti gli intervistati sono stati in grado di distinguere gli specifici ruoli dei partner del progetto, in particolare al punto di sbarco. Ciò potrebbe in qualche misura essere dovuto alla normale rotazione di alcuni funzionari dispiegati in Sicilia e a Lampedusa e rafforza la necessità di svolgere regolari e sessioni d'informazione e briefing con gli interlocutori.

Gestione dei centri d'accoglienza

121. Le relazioni dell'UNHCR con le diverse organizzazioni responsabili della gestione dei rispettivi centri d'accoglienza presentano una certa complessità e variano in base ai centri. Poiché tali organizzazioni non sono parte del progetto e gestiscono i centri in base ad accordi con le Prefetture, sotto la generale supervisione del Ministero dell'Interno, il livello di coinvolgimento e di trasparenza nei confronti dell'UNHCR dipende dai singoli enti di gestione dei centri e può variare sensibilmente. Allo stesso tempo, la cooperazione con l'UNHCR nel suo complesso è stata descritta come positiva dalla maggioranza degli intervistati. L'impegno dell'UNHCR nell'invio e nel monitoraggio, in particolare nel garantire un *follow up* formale dei casi vulnerabili è stato considerato come un contributo alla creazione di un efficace legame tra le diverse organizzazioni di gestione dei centri.

5. Capacità del personale

122. Fattori decisivi per i risultati positivi conseguiti dall'impegno dell'UNHCR in *Praesidium* sono stati la professionalità, la motivazione e la competenza dei consulenti impegnati nel progetto. La maggior parte dei funzionari dispiegati sul terreno aveva già avuto altre esperienze di campo in altre località (con l'UNHCR o con altre agenzie) o esperienza nel servizio di consulenza legale su temi relativi a migrazioni e asilo in Italia. Senza alcuna eccezione, la loro dedizione e la loro competenza, insieme con quelle dei mediatori culturali al fianco dei quali hanno lavorato, hanno destato sincera ammirazione. Anche coloro che non avevano lavorato con l'UNHCR in precedenza avevano una forte comprensione del suo mandato e del suo ruolo e hanno rappresentato l'Agenzia in maniera estremamente professionale.

123. Analogamente, il personale dispiegato sul campo ha valutato molto positivamente il soldo sostegno ricevuto da parte dei colleghi di Roma. Questa fruttuosa relazione tra il livello centrale e quello del *field* ha contribuito all'eccezionale spirito di squadra riscontrabile tra il personale del progetto. Il team di valutazione tuttavia ha rilevato che le loro prestazioni avrebbero potuto essere ulteriormente potenziate da strumenti e sostegno aggiuntivi.

Strumenti e materiali di linee guida

124. Il personale di *Praesidium* si è dimostrato pieno di risorse e proattivo nell'individuare e utilizzare gli strumenti e materiale di linee guida appropriati, alcuni dei quali sono stati tradotti in italiano¹⁹. Il manuale sulle competenze necessarie per l'intervista per la determinazione dello status di rifugiato è stato citato da molti come particolarmente utile. Secondo alcuni membri del personale sul campo tuttavia ulteriori indicazioni, in particolare sul monitoraggio e sull'identificazione dei casi vulnerabili, sarebbe stata altrettanto utile. A livello di coordinamento del progetto, il personale avrebbe inoltre beneficiato di formazione specifica per la preparazione di bozze di progetti UE per facilitare i processi di presentazione e reportistica.

Ordine delle priorità delle attività operative

125. In certi periodi il personale del progetto, in particolare a Lampedusa e in Sicilia, si è trovato a lavorare effettivamente in modalità 'di emergenza'. La necessità di lavorare molte ore, di giorno e di notte, e di avere a che fare con grandi quantità di persone, spesso traumatizzate e bisognose di assistenza immediata a seguito del lungo ed estenuante viaggio, ha posto un'enorme pressione sui team di due persone che operavano sul terreno. Sebbene questi abbiano svolto il loro lavoro in maniera egregia, nonostante il sovraccarico, la risorsa di personale dedicata al progetto durante i periodi

¹⁹ Tra i documenti di linee guida dell'UNHCR disponibili in italiano si annoverano: il manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato (1979), il manuale per le emergenze, la guida alla protezione internazionale dei rifugiati realizzata in collaborazione con l'Unione Parlamentare Internazionale, le linee guida sulla prevenzione e la risposta alla violenza sessuale e di genere, le linee guida sul soccorso in mare prodotte in collaborazione con l'Organizzazione Marittima Internazionale (*International Maritime Organization, IMO*) e il piano d'azione in 10 punti.

in cui si registravano alti numeri di arrivi era insufficiente. L'aggiunta, nel 2009, di un secondo consulente in Sicilia e gli sforzi nella rotazione del personale costituiscono pertanto iniziative da valutare positivamente.

126. Come illustrato in altre sezioni del presente rapporto, gli obiettivi di formazione e di rafforzamento della capacità previsti nel progetto *Praesidium* sono in qualche modo passati in secondo piano nella scala delle priorità, a causa delle pressanti necessità operative. Per far sì che ad essi fosse accordato il giusto peso, allo staff operativo avrebbe potuto essere stato affiancato personale dedicato per lo sviluppo delle procedure scritte, per gli strumenti di formazione e per i materiali d'informazione e di linee guida. Queste funzioni sono state successivamente sviluppate nel contesto del progetto *Informazione*, ma avrebbero potuto essere incorporate nell'elaborazione di *Praesidium* fin dall'inizio.

Il ruolo dei mediatori culturali

127. Un ulteriore elemento che ha contribuito al successo del progetto è stato il ruolo dei mediatori culturali. La descrizione delle loro funzioni lavorative è centrata sul sostegno ai funzionari operanti sul terreno, attraverso un'attività di informazione e counselling a potenziali richiedenti asilo con particolare attenzione alla rimozione delle barriere linguistiche e culturali esistenti tra personale e beneficiari. Oltre alle attività di traduzione e interpretariato, la funzione dei mediatori si è dimostrata estremamente preziosa nell'assicurare che fossero stabiliti un adeguato livello di comprensione reciproca e un ambiente di fiducia, apportando un considerevole livello di competenza al progetto. Contrariamente a quanto accade in molte operazioni in cui gli interpreti non sono considerati parte integrante del team, i mediatori culturali hanno svolto appieno il loro ruolo nell'ambito dell'implementazione del progetto, partecipando anche ai meeting di programmazione e coordinamento a sul campo e a livello centrale, a Roma.

128. Gli attuali mediatori vantano un'esperienza personale e professionale molto valida, oltre a notevoli competenze linguistiche e conoscenze culturali, tuttavia nell'ambito del progetto si registra uno scarso tasso di diversità tra i mediatori culturali. L'aspetto più evidente è che attualmente solo uno dei partner del progetto, la Croce Rossa, impiega una donna. Ulteriori background linguistici e culturali, come una persona di lingua somala e un membro del personale donna di nazionalità nigeriana contribuirebbero a rafforzare l'impegno nei confronti di una più ampia fascia di beneficiari.

Sostegno psicologico

129. In particolare a Lampedusa il personale operava in condizioni fisiche ed emotive estremamente difficili, in cui nei periodi di picco l'arrivo di persone sulle barche aveva luogo giorno e notte e lo staff a volte riceveva chiamate di richiesta di soccorso sul proprio telefono cellulare. L'impatto di questa situazione è stato aggravato anche dalla situazione in qualche modo 'schizofrenica' di dover affrontare queste urgenti necessità umanitarie in una località turistica. Date le modeste dimensioni e la posizione geografica defilata dell'isola inoltre non vi è possibilità di distrazione. Pertanto sono stati compiuti sforzi ammirevoli per consentire ai consulenti di cambiare località temporaneamente, in modo da dare loro un po' di tregua, sebbene questa

pratica fosse inizialmente ostacolata dalle regole amministrative relative al pagamento delle indennità di trasferta. Purtroppo però l'accesso al counselling e ai meccanismi di assistenza previsti per il personale non è stato garantito. È pertanto vivamente raccomandata un'urgente revisione di questo aspetto, al fine di assicurare adeguati servizi di counselling e accesso a meccanismi di *staff welfare* per i consulenti impiegati nel progetto.

6. Coerenza con il programma dell'UNHCR Italia

130. Per tutta la durata della missione il team di valutazione ha riscontrato notevole apprezzamento per l'UNHCR e per il suo ruolo di garante imparziale della protezione internazionale dei rifugiati. La posizione internazionale dell'Organizzazione, in quanto Agenzia delle Nazioni Unite con presenza operativa, esperienza e competenza di livello globale, le ha garantito credibilità e autorevolezza nel suo impegno in *Praesidium*.

131. Nonostante le motivazioni e gli interessi molto diversi, le istituzioni di Governo, le organizzazioni non governative, le organizzazioni che gestiscono i centri, gli stessi richiedenti asilo e rifugiati hanno espresso notevole sostegno al ruolo dell'UNHCR in Italia e all'interno del progetto *Praesidium*. Infatti diversi intervistati hanno fatto riferimento all'organizzazione come al 'collante' che riunisce e tiene insieme tutti gli attori interessati nel contesto del sistema d'asilo. L'UNHCR è quindi vista come un'agenzia che riesce a stabilire connessioni tra un eterogeneo gruppo di attori all'interno di un sistema decentralizzato e in un clima spesso altamente politicizzato.

132. L'impegno operativo diretto dell'UNHCR in *Praesidium* ha contribuito a rafforzare la reputazione e la posizione dell'organizzazione. La disponibilità dell'Agenzia ad impegnarsi direttamente e a non essere vista semplicemente come un giudice che opera da lontano, è stata valutata positivamente dalle persone intervistate. Un membro del personale governativo ha dichiarato: 'la presenza di organizzazioni internazionali è stata molto importante nell'affrontare le sfide che ci siamo trovati davanti... abbiamo lavorato insieme con onestà intellettuale'.

133. I rappresentanti della società civile hanno apprezzato in particolare la natura indipendente dell'Organizzazione. Grazie alla sua visibilità e alla sua posizione internazionale l'UNHCR è considerato un potente garante dei diritti a livello nazionale. L'UNHCR presiede un ampio gruppo di lavoro in materia d'asilo che riunisce la comunità delle ONG italiane impegnate su temi relativi ai rifugiati (il 'Tavolo Asilo'). Questo forum ha alimentato il dialogo all'interno di un eterogeneo gruppo di organizzazioni non governative nazionali e ha contribuito in maniera decisiva nella formazione di posizioni di *advocacy* e strategie comuni. Il forte ruolo di *advocacy* dell'UNHCR ha inoltre evidenziato la sua funzione pubblica come propugnatore e tutore dei diritti di richiedenti asilo e rifugiati.

134. Anche gli stessi rifugiati e richiedenti asilo hanno apprezzato l'impegno diretto dell'UNHCR. La presenza dell'Agenzia nella fase di sbarco in Italia è di particolare importanza per molti richiedenti asilo, che arrivano da un lungo e traumatico viaggio.

135. Alcune parti in causa hanno inoltre descritto il ruolo dell'UNHCR nell'ambito di *Praesidium* come quello di un 'mediatore' tra i vari attori all'interno del complesso e decentralizzato sistema italiano - ad esempio tra i vari enti che gestiscono i centri d'accoglienza. Attraverso la sua presenza nelle diverse fasi del processo, sia a livello nazionale che locale, molti ritengono che l'Agenzia faciliti un funzionamento più scorrevole del processo.

Equilibrio tra impegno operativo e responsabilità di supervisione

136. Una sfida per l'UNHCR è quella di trovare un equilibrio tra il suo forte impegno e il rischio di sostituirsi alle organizzazioni nazionali nel lungo periodo. Alcuni degli intervistati si sono anche chiesti se il grado di impegno operativo diretto dell'UNHCR in *Praesidium*, in quanto partner attuativo del Governo italiano, fosse coerente con le sue responsabilità di supervisione in base all'articolo 35 della Convenzione ONU relativa allo status dei rifugiati del 1951 e se tale accordo possa mettere a rischio l'indipendenza necessaria per esercitare in maniera efficace tale ruolo di supervisione.

Il rischio di sostituzione

137. Il rischio di sostituirsi agli attori nazionali è emerso in diversi momenti dell'indagine. Il team di valutazione ha comunque considerato che l'impegno diretto dell'UNHCR, su richiesta del Governo, in un periodo in cui il sistema d'asilo (e in particolare il sistema di accoglienza delle persone che arrivano via mare) stava conoscendo un'importante fase di sviluppo, è stato appropriato e prezioso. Tuttavia, come evidenziato nel Capitolo 3, adesso è necessario prestare particolare attenzione alle modalità per garantire che i risultati conseguiti attraverso il progetto siano resi sostenibili e che il ruolo dell'UNHCR si evolva fino a concentrarsi principalmente sul monitoraggio e sul rafforzamento delle competenze degli attori nazionali.

138. Sarebbe inoltre opportuno dedicare attenzione al fine di garantire che l'UNHCR non occupi spazi operativi che dovrebbero essere occupati da organizzazioni non governative. Se è vero che le ONG hanno espresso un alto livello di apprezzamento per il lavoro dell'organizzazione, è anche vero che a questo proposito nel corso della valutazione sono emerse alcune fonti di preoccupazione. Nonostante ciò, e sebbene vi siano diverse solide ONG e associazioni italiane con competenza ed esperienza legale in materia di immigrazione e asilo come l'ASGI e il CIR, le persone intervistate erano dell'opinione che nel contesto di *Praesidium* la posizione dell'UNHCR in quanto agenzia internazionale le consentiva di svolgere un ruolo che non avrebbe potuto essere occupato nello stesso modo da alcun altro ente.

139. Un intervistato ha messo l'accento sul fatto che, sebbene le ONG sostenevano con forza la presenza, il ruolo imparziale e l'impegno di *advocacy* dell'UNHCR, l'Agenzia dovrebbe prestare attenzione a non minacciare la capacità delle ONG di competere per finanziamenti presso le stesse fonti o a non sottrarre risorse di personale alle ONG. Finora, l'Ufficio per questa ragione ha scelto di limitare le fonti alle quali richiedere finanziamenti e questo approccio dovrebbe essere mantenuto.

Bilanciare responsabilità operative e responsabilità di supervisione

140. L'articolo 35 della Convenzione del 1951 definisce i termini della cooperazione degli Stati con l'UNHCR ed evidenzia le responsabilità di supervisione dell'Ufficio con riferimento all'applicazione della Convenzione. Nel contesto di *Praesidium*, comunque, l'UNHCR opera in maniera efficace come partner attuativo per il Governo italiano, in particolare in *Praesidium IV*, che è interamente finanziato dal Ministero dell'Interno. Alcuni degli intervistati hanno suggerito che ciò potrebbe non essere del tutto coerente con il ruolo consultivo e di esame dell'UNHCR, con riferimento agli obblighi internazionali del Governo.

141. Il team di valutazione ha comunque concluso che non vi erano ragioni per ritenere che tale accordo abbia minacciato l'indipendenza dell'UNHCR o l'esercizio delle sue responsabilità in termini di supervisione. L'impegno e il sostegno finanziario del Governo italiano hanno costituito effettivamente un'importante espressione della sua trasparenza e della sua volontà di sostenere il ruolo di monitoraggio dell'UNHCR, nonché di impegnarsi con l'Agenzia nel garantire accesso alle procedure d'asilo. L'impegno dell'UNHCR in *Praesidium* è stato anche completato dal suo forte ruolo nel perseguimento del proprio mandato di protezione attraverso interventi e impegno a livello centrale. Un alto livello di visibilità, dovuto al suo ruolo di pubblica informazione e *advocacy*, e il fatto che il progetto sia integrato all'interno delle priorità del più ampio programma dell'UNHCR, hanno contribuito a preservare la sua indipendenza.

142. Per futuri progetti in altri Paesi l'UNHCR dovrebbe considerare la possibilità di esplorare una serie di fonti di finanziamento. L'impegno della Commissione Europea nelle prime tre fasi del progetto *Praesidium* è stato estremamente prezioso. La diversificazione delle fonti di finanziamento, e l'espressione della solidarietà internazionale che ciò rappresenta, costituiscono un importante strumento per rafforzare le fondamenta di un simile progetto.

Sinergia tra politiche e operazioni

143. La Rappresentanza Regionale a Roma ha mantenuto con successo le forti sinergie esistenti tra i suoi interventi, sia al livello delle politiche che in quello operativo. I risultati conseguiti durante il progetto *Praesidium* sono stati completati dall'impegno su più ampie questioni attinenti alle politiche, in un periodo in cui gli strumenti in materia d'asilo sviluppati a livello di Unione Europea erano in corso di recepimento all'interno della legislazione nazionale italiana. Come evidenziato nel Capitolo 2, l'UNHCR ha svolto attività di consulenza sulla legislazione nazionale recependo le Direttive sulle qualifiche e sulle procedure. Il suo contributo e la sua competenza nel processo consultivo attraverso il quale la legislazione si stava sviluppando hanno generato apertura e credibilità e pertanto rafforzato le sue attività operative. Analogamente, il suo forte ruolo e il profilo di *advocacy* a livello centrale hanno aggiunto ulteriore peso al suo impegno sul campo.

144. Di conseguenza l'impegno operativo diretto dell'UNHCR in Italia ha avuto anche l'effetto di rafforzare il suo lavoro a livello nazionale. Come rilevato in precedenza, la presenza del personale UNHCR ai principali punti di sbarco e nei centri d'accoglienza ha dimostrato dedizione e capacità di fornire servizi sul campo. Inoltre, la presenza operativa ha consentito all'Agenzia di acquisire informazioni di prima mano che hanno reso più solido e ricco il suo impegno sulle questioni relative alle politiche. Anche attraverso il suo coinvolgimento diretto in *Praesidium* l'Agenzia ha potuto seguire nei loro sviluppi diversi problemi relativi all'accoglienza, alla tutela e all'accesso alle procedure d'asilo da parte dei minori non accompagnati e attraverso il successivo lavoro di *advocacy* è stata in grado di influenzare lo sviluppo della direttiva sui minori non accompagnati richiedenti asilo adottata nel 2007.

145. Questo reciproco rafforzamento delle sue differenti funzioni ha fornito all'UNHCR influenza, peso e credibilità da un punto di vista strategico, contribuendo al perseguimento dei suoi obiettivi specifici nell'ambito di *Praesidium*, nonché del suo obiettivo più ampio di rafforzare la capacità di protezione a livello nazionale.

Nessi tra Praesidium e il più ampio programma dell'UNHCR in Italia

146. L'avvio del progetto *Praesidium* è stato ampiamente indotto dall'esterno, essendo stato concepito a seguito della richiesta del Ministero dell'Interno che l'UNHCR e gli altri partner di *Praesidium* stabilissero una presenza a Lampedusa. Tuttavia il progetto che è stato elaborato e si successivamente è sviluppato è stato parte di una coerente strategia dell'impegno dell'UNHCR in Italia. Esso era coerente con il più ampio obiettivo del rafforzamento della capacità nazionale d'asilo ed era anche solidamente in linea con la dichiarata strategia dell'Ufficio in Europa Occidentale, in particolare di lavorare "[...] al fine di preservare lo spazio d'asilo all'interno del più ampio contesto delle migrazioni attraverso il sostegno degli standard di protezione, perseguendo soluzioni durevoli e cercando risorse per la protezione globale dei rifugiati a livello globale"²⁰. Nel Capitolo 3 sono stati forniti diversi esempi dei nessi che sussistono tra il progetto *Praesidium* e il più ampio programma dell'UNHCR in Italia, tra cui le attività di *advocacy* e di formazione in tema di soccorso in mare e il progetto *Informazione*. Alcuni ulteriori nessi vengono illustrati più avanti nel rapporto.

Il ruolo dell'UNHCR nella procedura d'asilo

147. Come evidenziato nel Capitolo 2, l'UNHCR continua a svolgere un ruolo operativo diretto nell'ambito della procedura d'asilo italiana. Dal 2005, con la decentralizzazione della procedura di determinazione dello status di rifugiato, l'Agenzia è diventata membro con voto diretto delle Commissioni Territoriali stabilite in base al nuovo sistema, con finanziamenti messi a disposizione dal Governo italiano. Attualmente vi sono dieci commissioni e quattro sub-commissioni temporanee stabilite per affrontare l'accresciuto numero di domande d'asilo presentate nel 2008. Le Commissioni Territoriali sono presiedute da un Prefetto e comprendono anche un alto funzionario di Polizia e un rappresentante delle amministrazioni locali. L'UNHCR svolge inoltre un ruolo consultivo presso la Commissione nazionale per il diritto d'asilo che è responsabile di supervisionare e promuovere un approccio coerente tra le Commissioni Territoriali, oltre a prendere decisioni in merito alle domande d'asilo presentate prima del 2005 e ancora non evase.

148. Nel corso della sua missione il team di valutazione ha avuto l'opportunità di intervistare diversi membri delle Commissioni Territoriali, sia appartenenti all'UNHCR che ad altre istituzioni. L'UNHCR svolge un ruolo significativo nell'ambito del processo decisionale, promuovendo l'aderenza con le linee guida dell'UNHCR in materia di eleggibilità, fornendo consigli relativi a informazioni sui Paesi d'origine (la maggior parte delle quali è disponibile solo in inglese) e fornendo sostegno tecnico sul diritto dei rifugiati e sugli standard procedurali. A causa della frequente rotazione dei membri delle Commissioni Territoriali e del fatto che alcuni vi partecipano part-time, l'UNHCR svolge un ruolo importante anche nel promuovere continuità e coerenza in tutto il sistema.

149. Se da un lato è stata dedicata attenzione a mantenere l'indipendenza dei membri dell'UNHCR, dall'altro si può affermare che la loro presenza ha consentito al personale di *Praesidium* di portare all'attenzione delle Commissioni Territoriali casi riguardanti persone vittime di tortura o appartenenti ad altre categorie vulnerabili, al

²⁰ UNHCR Sub-Regional Operations Profile – Western Europe <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48e996> [ultimo accesso 30 settembre 2009].

fine di considerare una trattazione dei loro casi attraverso una procedura accelerata o attraverso interviste specifiche. Un meeting di coordinamento congiunto tenutosi nell'ottobre 2008, al quale hanno preso parte membri dello staff di *Praesidium* e delle Commissioni Territoriali, ha costituito una fruttuosa opportunità per uno scambio di informazioni e idee.

Pubblica informazione e advocacy

150. L'impegno dell'UNHCR in *Praesidium* è stato completato da una vigorosa strategia in materia di informazione pubblica e *advocacy* che ha garantito che il tema dell'asilo sia rimasto ai vertici dell'agenda pubblica. Tali sforzi hanno reso un importante contributo alla considerazione e alla visibilità dell'Organizzazione in Italia.

151. Per quanto riguarda il contrasto alla xenofobia, l'Ufficio ha avviato ed è stato un attore chiave nella stesura della 'Carta di Roma' - un codice di condotta che ha l'obiettivo di guidare i media sulle modalità di trattare le questioni relative ad asilo e migrazioni - adottata dalla Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI), e ha preso parte a diverse campagne di sensibilizzazione a livello nazionale, tra cui una recente su razzismo e intolleranza. L'UNHCR, sia a livello di sede centrale che nazionale, si è inoltre impegnato in un'estesa attività di *advocacy* su temi relativi alle politiche d'asilo, con una forte componente di relazioni con i media.

Valutazione complessiva

152. In conclusione si sono registrate importanti sinergie sia tra l'impegno operativo dell'UNHCR attraverso *Praesidium* e il suo lavoro a livello di politiche, e sia tra il progetto e le sue attività più ampie in Italia. L'Ufficio ha inoltre in larga misura ottenuto buoni risultati nel bilanciare il proprio impegno operativo con le responsabilità di supervisione. Dovrebbero comunque proseguire gli sforzi mirati ad evitare il rischio di sostituirsi alle responsabilità degli attori nazionali.

7. Coerenza con la strategia globale dell'UNHCR

153. Lo sviluppo del progetto *Praesidium* ha coinciso con l'elaborazione da parte dell'UNHCR del Piano d'azione in 10 punti, nel quale vengono definite dieci aree chiave per l'impegno dell'UNHCR in risposta ai flussi migratori misti²¹. Il Piano si concentra sulla creazione di sistemi di entrata e accoglienza che tengano conto delle questioni di protezione e che consentano che le persone potenzialmente bisognose di protezione internazionale siano identificate e incanalate nelle appropriate procedure, mentre gli altri siano inviati nelle procedure di gestione delle migrazioni. Il piano ha come presupposto un'efficace partnership tra UNHCR, autorità del Paese d'accoglienza, le ONG e le organizzazioni internazionali come l'OIM, e comprende anche elementi quali la raccolta e l'analisi di dati, campagne d'informazione nei Paesi d'origine, soluzioni durevoli per i rifugiati, strategie per affrontare i movimenti secondari e il rinvio di coloro che vengono valutati non bisognosi di protezione internazionale.

154. Il progetto *Praesidium* è perfettamente in linea con il Piano d'azione in 10 punti, che il personale dell'UNHCR intervistato ha considerato un utile quadro di riferimento per il proprio lavoro. In particolare le relazioni di partnership stabilite nel contesto del progetto, la sua efficacia nel garantire accesso a meccanismi di entrata e accoglienza sensibili al tema della protezione e l'invio alle procedure appropriate costituiscono un importante modello per un futuro impegno nell'ambito dei flussi migratori misti.

155. Tuttavia diverse componenti del Piano d'azione in 10 punti, che vanno oltre l'immediato proposito del progetto *Praesidium*, sono rimaste parzialmente inattuate. Pertanto l'impatto più generale del progetto è stato probabilmente indebolito. Tali aspetti vengono discussi in seguito.

Soluzioni per i rifugiati

156. Le prospettive d'integrazione per coloro cui viene garantita protezione internazionale in Italia sono estremamente limitate e questa rimane una delle aree più problematiche del sistema d'asilo italiano. Non esiste una struttura responsabile del sostegno all'integrazione dei rifugiati, mentre questo aspetto viene affrontato attraverso una rete di progetti amministrati dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI). Le risorse disponibili per un simile sostegno sono estremamente limitate e molti rifugiati devono affrontare notevoli problemi nel ricostruirsi vite dignitose e produttive, fatto che faciliterebbe la loro integrazione a livello sociale, economico e culturale.

157. Molti dei rifugiati intervistati durante la missione hanno descritto le difficoltà che hanno incontrato nel garantirsi un alloggio e un impiego e alcuni hanno descritto le pratiche di sfruttamento subite da parte dei datori di lavoro. Alcuni sono finiti ad occupare edifici abbandonati e altri tipi di alloggio, dove le condizioni di vita erano al di sotto di standard accettabili. Le limitate prospettive d'integrazione contribuiscono

²¹ *Protezione dei rifugiati e flussi migratori misti: Un Piano d'azione in 10 punti*, revisione 1, gennaio 2007.

sia agli ulteriori spostamenti verso altri Stati europei (diverse persone intervistate hanno affermato che è loro intenzione dirigersi irregolarmente altrove per lavorare o lo hanno già fatto) e alla marginalizzazione, all'esclusione e anche alla criminalità, visto che i rifugiati restano al di fuori del tessuto sociale ed economico della società. Ciò a sua volta contribuisce a formare una percezione negativa dei richiedenti asilo e rifugiati e un ambiente che facilita approcci restrittivi in termini di politiche di protezione dei rifugiati.

158. L'UNHCR Roma si è impegnato in notevoli sforzi di attività di *advocacy* su questo tema, impegnandosi presso una serie di attori a livello nazionale e locale e prendendo parte al comitato che valuta i progetti in tema d'integrazione, presieduto dal Ministro dell'Interno. Nonostante un impegno operativo più diretto da parte dell'UNHCR non sarebbe appropriato, dovrebbero essere raddoppiati gli sforzi mirati ad evidenziare le dannose conseguenze dell'inadeguato sostegno all'integrazione.

159. Il tema delle soluzioni durevoli è inoltre legato a quello della condivisione delle responsabilità. L'idea della rilocalizzazione nell'ambito dell'Unione Europea delle persone cui viene riconosciuta la protezione internazionale è stata proposta nel Patto sull'immigrazione e l'asilo dell'ottobre 2008 e sostenuta dai Governi di Italia, Grecia, Cipro e Malta, in un documento congiunto emesso nel gennaio 2009 (la Carta dei 'Quattro'). L'UNHCR ha espresso il proprio sostegno per un'ulteriore esplorazione della fattibilità di tale proposta e ha suggerito che le persone soccorse in mare potrebbero costituire una delle categorie che dovrebbero beneficiare di tale accordo²².

Rinvio dei non-rifugiati e opzioni alternative di migrazione

160. Diverse persone intervistate durante la valutazione hanno evidenziato le sfide che il Governo italiano ha affrontato nel garantire il trasferimento di coloro che non avevano valide ragioni per rimanere sul territorio italiano in base alle leggi sulle migrazioni o che sono entrati nella procedura d'asilo ma che alla fine sono stati riconosciuti come non bisognosi di protezione internazionale. Come rilevato in precedenza l'effettiva implementazione degli accordi di riammissione, ad esempio con Algeria e Tunisia, si è dimostrata estremamente difficoltosa. Se è vero che non può essere stabilita alcuna relazione diretta tra questo stato di cose e lo spostamento verso politiche più restrittive su ricerca e soccorso e intercettazione, è altrettanto vero che le difficoltà nell'eseguire i trasferimenti non dovrebbero comunque essere escluse da tale equazione. Il tema è stato affrontato a lungo nella Carta dei 'Quattro', che esortava che la conclusione e l'effettiva implementazione degli accordi di riammissione con Paesi non membri dell'UE dovessero costituire componenti chiave delle relazioni tra Commissione Europea e tali Stati.

161. Al fine di massimizzare la sua efficacia, il modello *Praesidium* dev'essere legato sia a un'equa ed efficiente procedura d'asilo e sia a un efficace sistema di gestione delle migrazioni. In Italia le difficoltà nel garantire un'azione efficace nei confronti di coloro che sono risultati non avere titolo alla protezione internazionale, o il cui status non è regolarizzato in base alla legge sulle migrazioni, hanno probabilmente avuto un impatto dannoso.

²² UNHCR non-paper: *La sfida dei flussi migratori misti, accesso alla protezione e condivisione delle responsabilità nell'Unione Europea*, 16 giugno 2009.

162. Se è vero che il rinvio di migranti irregolari e di coloro la cui procedura di determinazione è risultata contraria al riconoscimento della protezione internazionale è un tema che essenzialmente può essere risolto soltanto tra Stati, è altrettanto vero che l'UNHCR dovrebbe comunque cercare di svolgere un ruolo di sostegno, ove appropriato. La Conclusione n. 96 del Comitato Esecutivo (ExCom) dell'UNHCR enuncia alcuni parametri per l'impegno dell'UNHCR, quali il counselling, il prestare 'buoni uffici' per discussioni con i Paesi d'origine e il monitoraggio dei rinvii.

163. L'UNHCR dovrebbe proseguire nella propria attività di *advocacy* a sostegno dell'efficace implementazione degli accordi di riammissione, anche presso le istituzioni dell'Unione Europea. Tale impegno dovrebbe continuare ad essere basato su considerazioni di protezione e l'UNHCR dovrebbe continuare a scoraggiare gli accordi di riammissione che facilitano il trasferimento di migranti in Paesi di transito del Nord Africa, che lascerebbero le persone rinviate bloccate in una situazione di limbo e senza la prospettiva di soluzioni durevoli.

164. È inoltre necessario rilevare che gli ostacoli alla riammissione dei richiedenti asilo la cui domanda non è stata accolta, e di migranti irregolari, sono spesso radicati nella mancanza di volontà politica da parte dei Paesi d'origine ad accettare indietro i loro cittadini e nelle relazioni politiche ed economiche bilaterali tra i Paesi interessati. Pertanto è necessario riconoscere che la capacità dell'UNHCR di influenzare le politiche di riammissione risulterà spesso limitata.

Far fronte ai movimenti secondari

165. Come rilevato in precedenza, la missione di valutazione non ha coperto la Libia o altri Paesi attraverso i quali coloro che arrivano in Italia hanno transitato durante il loro percorso. Comunque sono state svolte interviste telefoniche con membri del personale dell'UNHCR in Libia ed interviste con il personale della sede centrale che si occupa delle regioni del Nord Africa e dell'Africa Subsahariana. Insieme a quelle condotte con i richiedenti asilo e i rifugiati in Italia, queste interviste hanno consentito di trarre alcune conclusioni preliminari circa le modalità per far fronte ai movimenti secondari, uno degli elementi del Piano in 10 punti.

166. Tra le persone intervistate dal team di valutazione in Italia vi erano diversi cittadini eritrei e somali cui sono stati riconosciuti lo status di rifugiato o protezione sussidiaria. La maggioranza di loro ha riferito di aver viaggiato attraverso i campi di rifugiati del Sudan orientale (eritrei) o del Kenya (somali), prima di intraprendere la lunga e pericolosa traversata del Sahara fino alla frontiera sud-orientale della Libia, e da lì verso l'Europa²³. Un ridotto numero di persone ha trascorso periodi di uno o due anni nei campi ed è stato registrato come rifugiato, ma la maggioranza degli intervistati ha scelto di non registrarsi sul luogo e di intraprendere il viaggio verso l'Europa.

167. Gli intervistati hanno lasciato i propri Paesi per ragioni riconducibili alla condizione di rifugiato, ma successivamente una motivazione chiave a spostarsi ulteriormente dai campi è stata quella di contribuire a sostenere le loro famiglie (che si

²³ Per una descrizione dettagliata delle condizioni delle traversate nel deserto, si veda Hamood, Sara: *Cooperazione EU-Libia sulle migrazioni: un trattamento iniquo per rifugiati e migranti?* [2008] 21 IJRL Vol. 1 pag. 19.

trovavano nei campi o ancora nei Paesi d'origine) attraverso le rimesse. Molti altri avevano invece già membri della famiglia all'estero che finanziavano il loro viaggio, trasferendo denaro loro nelle varie fasi della rotta attraverso reti di trasferimento di denaro non ufficiali.

168. Alcuni, in particolare i giovani eritrei intervistati, hanno attribuito le ragioni della decisione di lasciare il proprio Paese alle politiche repressive messe in atto dal Governo, che ritenevano li avrebbero condannati a dover prestare un servizio militare di durata indefinita e avrebbero effettivamente negato loro un futuro. Essi hanno descritto la loro disperazione all'arrivo in Sudan orientale, nel vedere rifugiati eritrei che vivevano lì da oltre vent'anni senza riuscire a ricostruirsi vite produttive e sensate, in cui fosse presente almeno un certo grado di autosufficienza. La decisione di spostarsi ulteriormente è pertanto apparsa strettamente connessa con la mancanza di prospettive di soluzioni durevoli e con la mancanza di protezione in Sudan.

169. Gli intervistati hanno fornito descrizioni dettagliate delle terrificanti condizioni in cui hanno attraversato il deserto, su camion sovraccarichi che spesso si guastavano, con scarse scorte di cibo e di acqua. Alcuni hanno assistito alla morte di membri della propria famiglia e di compagni di viaggio. Essi hanno anche descritto le loro esperienze di ostilità e maltrattamenti subiti in Libia, tra cui detenzione e sfruttamento da parte di concittadini e libici (ma anche di agenti carcerari e polizia) coinvolti nelle reti del traffico. Infine, essi hanno descritto al team la paura provata durante i pericolosi viaggi attraverso il Mediterraneo, durante i quali è accertato che diverse centinaia di persone ogni anno trovano la morte per annegamento.

170. Finora l'UNHCR non ha sviluppato una strategia organica mirata a far fronte ai movimenti ulteriori di rifugiati attraverso le rotte descritte in precedenza, sebbene recentemente presso la sede centrale sia stata stabilita una *task force* interna col compito di analizzare i dati disponibili sugli spostamenti di questi gruppi di persone e di sviluppare un piano d'azione comune.

171. Nel corso degli ultimi due o tre anni, dall'introduzione del piccolo programma pilota di reinsediamento per circa 40 rifugiate detenute dalla Libia all'Italia nel 2007, si è sviluppata una cooperazione tra ufficio per il Medio Oriente e il Nord Africa e ufficio per l'Europa, e tra gli uffici dell'UNHCR in Libia e in Italia, ulteriormente rafforzata a partire dal maggio 2009. Il Dipartimento dei servizi di protezione internazionale (*Department of International Protection Services, DIPS*) ha inoltre svolto un ruolo importante nella facilitazione della cooperazione interregionale attraverso il lavoro del suo responsabile per i flussi migratori misti. Ha anche avuto luogo una periodica condivisione delle informazioni, in particolare sulle condizioni nei centri di detenzione in Libia, ma essa non è stata resa sistematica. La cooperazione con l'ufficio per l'Africa è molto meno sviluppata.

172. Parallelamente allo sviluppo del progetto *Praesidium*, anche l'impegno dell'UNHCR in Libia è stato rafforzato. Esso tuttavia dovrebbe essere inserito nel contesto di un ambiente complessivo di protezione che resta estremamente debole. L'ufficio ha recentemente stabilito procedure per l'accesso diretto da parte dei rifugiati urbani e ha aumentato in maniera sostanziale la sua capacità di effettuare interviste per la procedura di determinazione dello status di rifugiato, ma solo una minoranza di coloro che intendono presentare domanda per lo status di rifugiato è effettivamente in grado di accedere a tali procedure.

173. In Libia anche coloro che sono stati riconosciuti rifugiati in base al mandato dell'UNHCR non hanno accesso all'asilo e la loro situazione in termini di protezione resta incerta. La Libia non ha aderito alla Convenzione sui rifugiati del 1951, non ha una legislazione nazionale in materia d'asilo e non ha ancora riconosciuto ufficialmente la presenza dell'UNHCR nel Paese. In tale contesto, le prospettive di integrazione locale per i rifugiati sotto mandato restano limitate (almeno per le persone di etnia non araba), mentre le quote garantite dai Paesi di reinsediamento sono state deludenti.

174. Anche l'accesso ai richiedenti asilo (o potenziali richiedenti asilo) in stato di detenzione resta problematico. L'accesso dell'UNHCR ai centri di detenzione si è effettivamente esteso, ma è rimasto ristretto a un numero limitato di centri (fino a questo momento, al massimo sette per volta) e l'accesso non è stato coerente o affidabile neanche in questi centri. Ottenere il rilascio dei richiedenti asilo posti in stato di detenzione resta una questione che pone numerose sfide.

175. Per far fronte ai flussi migratori misti in Libia l'UNHCR ha comunque perseguito un approccio basato sulla partnership e, in collaborazione con l'organizzazione libica International Organization for Peace, Care and Relief (IOPCR), il Centro Internazionale per lo Sviluppo delle Politiche Migratorie (International Centre for Migration Policy Development, ICMPD) e il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), ha stabilito un progetto congiunto - finanziato dalla Commissione Europea - per il rafforzamento delle capacità ai fini di un'efficace gestione delle migrazioni che sia sensibile alle questioni di protezione. Inoltre è stato sviluppato un piano d'azione congiunto in collaborazione con l'OIM.

176. Il personale dell'UNHCR intervistato sia in Libia che in Italia ha posto l'accento sulla necessità di rafforzare ulteriormente il coinvolgimento in Libia, anche attraverso il potenziamento della capacità della procedura di determinazione dello status di rifugiato e al fine di garantire ai rifugiati, per quanto possibile, reali alternative diverse da quella di imbarcarsi nei pericolosi viaggi per mare verso l'Europa. Gli operatori tuttavia hanno evidenziato la necessità che tale impegno sia slegato dalle politiche di 'esternalizzazione', tra le quali quella dei 'respingimenti' dall'Italia.

177. Anche il team di valutazione era convinto della necessità di garantire un maggior coinvolgimento in Libia, con particolare attenzione al rafforzamento della capacità di protezione nazionale e al perseguimento di una gamma di soluzioni durevoli tra cui il reinsediamento. Dovrebbe inoltre essere rafforzata l'attività di *advocacy* presso i Paesi di reinsediamento affinché essi accettino quote più consistenti dalla Libia. Comunque questo dovrebbe essere parte di un approccio organico che non sia concentrato solo esclusivamente sullo 'screening' e sul reinsediamento, ma dovrebbe essere legato a una più ampia strategia mirata ad espandere lo spazio di protezione in Libia.

178. Le testimonianze dei rifugiati hanno inoltre evidenziato che, sotto molti aspetti, uno degli elementi più rischiosi del loro viaggio, nel quale hanno incontrato rischi di protezione estremamente seri, è stata la traversata del deserto in Sudan. Qui il legame tra situazioni di rifugiati di lunga data - nelle quali popolazioni di rifugiati rimangono effettivamente intrappolate con scarse prospettive di soluzioni - e movimenti secondari all'interno dei flussi migratori misti, diventa concreto. I movimenti secondari dai campi del Kenya e del Sudan sono essenzialmente la manifestazione del fallimento di fornire soluzioni durevoli per la condizione dei rifugiati.

179. Tali conclusioni evidenziano l'importanza di sviluppare una strategia organica mirata a comprendere e a far fronte allo spostamento ulteriore dei rifugiati lungo le rotte descritte nel presente rapporto, basandosi sul lavoro già in corso della *task force* menzionata nel Paragrafo 170. Tale lavoro dovrebbe concentrarsi non solo sul rafforzamento dei meccanismi di protezione in Libia, ma dovrebbe prevedere anche il coinvolgimento dell'UNHCR, dei Governi dei Paesi d'accoglienza e della comunità internazionale in una fase iniziale del processo, nei campi di rifugiati dai quali partono molte persone di quelle che poi giungono in Libia e in Italia, così come nei Paesi d'origine. Dev'essere inoltre considerata l'organizzazione di un seminario di livello regionale che coinvolga le operazioni dell'UNHCR in Europa, in Nord Africa, nei Paesi di primo asilo in Africa Subsahariana e nei Paesi d'origine allo scopo di sviluppare tale strategia.

180. È comunque di cruciale importanza comprendere e comunicare con chiarezza che tali sforzi non riducono in alcun modo le responsabilità degli Stati d'asilo dell'Unione Europea nel fornire accesso al loro territorio e nel garantire eque procedure d'asilo per coloro che finiscono per rientrare sotto l'effettivo controllo di tali Stati.

Strategia d'informazione

181. Il Piano in 10 punti enuncia lo sviluppo di campagne d'informazione nei Paesi d'origine, di transito e di destinazione. Molti dei rifugiati in Italia intervistati hanno affermato che avrebbero realmente apprezzato conoscere in anticipo a cosa sarebbero stati esposti e che, in questo caso, non avrebbero mai intrapreso il viaggio verso l'Europa. Un rifugiato somalo ha riferito che stava realizzando una testimonianza video da parte di rifugiati somali che registravano le loro esperienze e il team di valutazione ha anche avuto l'opportunità di visionare il film documentario 'Come un uomo sulla terra' che evidenzia le strazianti esperienze di coloro che viaggiano verso l'Italia in cerca di protezione internazionale, opera proiettata in diverse località in tutta Italia²⁴.

182. L'UNHCR e i suoi partner sono attualmente impegnati in diverse attività di sensibilizzazione pubblica sui pericoli delle migrazioni via mare (ad esempio in Somaliland e in Puntland), ma sembra esservi margine per una collaborazione più diretta tra gli uffici dei Paesi d'accoglienza e quelli nei Paesi d'origine e di transito e per una più diretta condivisione delle informazioni sul profilo e i numeri degli arrivi, in modo che tali attività di informazione possano essere meglio mirate in termini di target.

Impegno dell'UNHCR nel Mediterraneo

183. Il progetto *Praesidium* e l'impegno dell'UNHCR in Italia dovrebbero essere contestualizzati all'interno del più ampio fenomeno delle migrazioni irregolari via mare nella regione del Mediterraneo, nonché delle risposte a livello nazionale e di UE a questo fenomeno. A tale proposito l'impegno dell'UNHCR all'interno di *Praesidium* può essere valutato come una componente coerente di una più ampia strategia dell'UNHCR di impegno a livello di UE sulle sfide per garantire accesso alla

²⁴ Per ulteriori informazioni, si veda <http://comeunomosullaterra.blogspot.com/> (ultimo accesso 30 settembre 2009).

protezione nell'ambito dei flussi migratori misti e su temi relativi come il soccorso in mare e la condivisione delle responsabilità. Il *non-paper* pubblicato nel giugno 2009 costituisce un recente contributo dell'UNHCR a questi dibattiti.

184. Analogamente l'UNHCR ha intrapreso un esteso impegno sul tema del soccorso in mare, compresa la collaborazione con l'Organizzazione Marittima Internazionale sull'elaborazione di linee guida che sono state utilizzate nelle attività di formazione alla Guardia Costiera e alla Polizia di Frontiera in Italia. Le questioni della responsabilità per le operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo e dell'appropriato porto di sbarco delle persone soccorse restano punti di disaccordo tra Italia e Malta e l'UNHCR continua a svolgere notevole attività di *advocacy* su questo tema.

185. Diversi membri del personale UNHCR e altre persone intervistate hanno tuttavia espresso preoccupazione per la scarsa coerenza dell'impegno dell'UNHCR nel sud del Mediterraneo, mettendo a confronto l'impegno diretto dell'Agenzia in Italia meridionale attraverso il progetto *Praesidium* e il suo coinvolgimento limitato, ad esempio a Malta e nei punti di arrivo in Grecia. Dal 2008 comunque l'UNHCR collabora con le autorità nazionali e locali in Grecia nel quadro del progetto *Aegeas* mirato a rafforzare la capacità d'accoglienza nelle isole di Lesbos, Chios e Samos e nell'area di Evros nel nord della Grecia²⁵. Anche la presenza dell'UNHCR a Malta è stata recentemente rafforzata.

186. Le conclusioni del presente rapporto indicano che il modello *Praesidium* è un modello che può effettivamente essere applicato in altre località e che si è rivelato uno strumento operativo estremamente efficace. Si raccomanda che sia dato seguito a tali sforzi al fine di esplorare la possibilità di introdurre un modello simile in altre località del Mediterraneo meridionale, basandosi sulla capacità attualmente in corso di rafforzamento.

²⁵ Il Progetto *Aegeas* per il rafforzamento della capacità di accoglienza per i flussi migratori alle aree di frontiera della Grecia (*frontiere marittime e terrestri esterne dell'UE*) è cominciato nel febbraio 2008. Esso ha tra i propri obiettivi la creazione di una struttura di modello di risposta ai flussi misti, il miglioramento delle condizioni di accoglienza e detenzione, il rafforzamento dei meccanismi di *screening* per l'identificazione dei richiedenti asilo, dei gruppi vulnerabili e del processo di esame delle domande d'asilo, sostegno legale, sistemi di invio e sostegno per i gruppi vulnerabili e potenziamento delle capacità delle autorità locali in tema di asilo e immigrazione.

8. Conclusioni

187. Il progetto *Praesidium* è stato parte di un modello innovativo per l'accoglienza di coloro che arrivano in maniera irregolare via mare, basato sulla partnership tra autorità nazionali, agenzie multilaterali e istituzioni nazionali non governative. Esso si è rivelato un efficace modello operativo, che ha consentito di fornire informazioni a coloro che arrivavano, nonché di identificare gli appropriati canali per la loro accoglienza e per il loro accesso ad appropriate procedure legali e amministrative. In maniera fondamentale, esso è stato elaborato intorno a un quadro che consente il rapido trasferimento dal punto di iniziale accoglienza a centri in altre aree dell'Italia, all'interno del sistema d'asilo e d'immigrazione in vigore.

188. Forse l'impatto più significativo del progetto si è avuto con la presenza di agenzie internazionali come l'OIM e l'UNHCR al punto di arrivo, che ha contribuito a fornire competenza tecnica e un'espressione visibile dell'impegno delle autorità italiane nel far fronte al fenomeno dei flussi migratori misti via mare che fosse efficace e basata sui diritti, in linea con gli standard internazionali. Per molte delle persone intervistate durante la valutazione, tra cui richiedenti asilo e rifugiati, il ruolo dell'UNHCR è diventato quello di un 'garante' o di un 'mediatore' all'interno del difficile sistema d'accoglienza, che spesso ha luogo in condizioni altamente pressanti, tipiche delle situazioni di emergenza, in particolare durante i mesi estivi.

189. Il ruolo dell'UNHCR all'interno del progetto è principalmente centrato sulla fornitura di informazioni ai potenziali richiedenti asilo, sull'identificazione e l'invio degli individui vulnerabili, nonché sul monitoraggio e sul rafforzamento degli accordi d'accoglienza e di accesso alle procedure d'asilo. Questo ruolo è stato svolto in maniera estremamente efficace e professionale da un team di consulenti di grande dedizione, che ha potuto contare su un valido sostegno da parte del personale regolare di base a Roma. L'espansione del progetto alla Sicilia e successivamente a diverse località dell'Italia meridionale è stata un'estensione logica e appropriata. La presenza di personale UNHCR in una serie di fasi diverse nell'ambito processo di accoglienza ha consentito un seguire gli sviluppi di casi individuali in modo coerente e l'altrettanto coerente diffusione di buone prassi.

190. Il team di valutazione ha tuttavia identificato diverse aree in cui l'impegno potrebbe essere rafforzato. In generale, l'elaborazione iniziale di un quadro per il monitoraggio e l'identificazione e l'invio dei casi vulnerabili, così come di procedure operative standard che definiscono i rispettivi ruoli delle agenzie che realizzano il progetto, avrebbe garantito maggiore chiarezza e rafforzato la sostenibilità del progetto stesso. Il bilanciamento tra il coinvolgimento diretto e gli sforzi mirati a rafforzare la capacità di altri attori avrebbe potuto essere adattato in una fase precedente, con una particolare attenzione all'uscita finale dal progetto, ad esempio attraverso il lavoro di un membro del personale dedicato che si concentrasse sulla formazione e sullo sviluppo d'informazione e di altri strumenti. Sotto certi aspetti, inoltre, la collaborazione con gli altri partner di *Praesidium* è anche mancata di una visione e di una strategia collettiva congiunte e, per alcuni interlocutori esterni, i rispettivi ruoli di ogni agenzia partner non erano particolarmente chiari.

191. È comunque opportuno evidenziare l'importanza di aver messo in campo significative sinergie tra il progetto *Praesidium* e il più ampio impegno dell'UNHCR in Italia, che comprende attività quali *advocacy* su sviluppi legislativi e di politiche, la partecipazione dell'UNHCR alle Commissioni Territoriali responsabili per la valutazione delle domande d'asilo, l'informazione pubblica e la collaborazione con i partner nazionali su progetti d'informazione e formazione. In quanto tale, l'impegno operativo dell'UNHCR attraverso *Praesidium* ha costituito una parte coerente all'interno di una più ampia strategia e ha consentito all'UNHCR di contribuire con maggiore autorevolezza su questioni relative alle politiche.

192. In corrispondenza di ciò la credibilità internazionale dell'UNHCR e la sua forte influenza a livello nazionale e internazionale hanno rafforzato l'autorevolezza e la credibilità del personale impegnato sul campo. Le persone intervistate, tra cui anche funzionari di Governo, richiedenti asilo e rifugiati, ONG e operatori dei centri d'accoglienza, hanno espresso notevole apprezzamento per l'impegno dell'UNHCR, descrivendo il suo ruolo come quello di un tutore imparziale della protezione dei rifugiati con rilevanza, credibilità e competenza di livello internazionale.

193. Nel corso della valutazione sull'appropriatezza del ruolo operativo diretto dell'UNHCR attraverso il progetto *Praesidium* sono state emerse alcune questioni. In particolare sono state espresse preoccupazioni sul fatto che l'UNHCR potesse sostituire gli attori nazionali, svolgendo funzioni che potrebbero essere realizzate in maniera più appropriata da altri attori, quali le istituzioni di Governo e le ONG. È stato anche ipotizzato che potessero sussistere conflitti tra tale impegno operativo diretto come partner attuativo del Governo italiano e le responsabilità di supervisione che l'UNHCR detiene ai sensi dell'articolo 35 della Convenzione del 1951.

194. I valutatori erano tuttavia dell'opinione che l'Ufficio era riuscito con successo a trovare il giusto equilibrio tra l'impegno operativo diretto e il suo ruolo di monitoraggio e supervisione. La presenza dell'UNHCR sull'isola di Lampedusa e in Italia meridionale, in un periodo in cui il sistema d'accoglienza dei richiedenti asilo (in particolare di coloro che arrivano via mare) era in corso di elaborazione e di rafforzamento, ha consentito di rendere un contributo estremamente positivo a tale processo e, da questo punto di vista, la rilevanza dell'UNHCR in qualità di agenzia multilaterale internazionale ha giocato un ruolo decisivo. Non sono state riscontrate evidenze che lascino ritenere che l'indipendenza dell'UNHCR fosse in alcun modo minacciata da un simile impegno.

195. Come rilevato in precedenza, una più immediata attenzione ai temi della sostenibilità (compresa la sistematizzazione delle procedure), del rafforzamento delle competenze e del futuro ridimensionamento del coinvolgimento dell'UNHCR sarebbe stata consigliabile e tale aspetto dovrebbe essere tenuto presente per progetti futuri di natura simile che si svolgessero altrove. È inoltre necessaria una continua attenzione per evitare che l'UNHCR occupi spazi operativi che dovrebbero essere riempiti dalle ONG e che competa per finanziamenti presso le stesse fonti.

196. Una lacuna nel progetto era costituita dalla sua portata limitata, nel fatto cioè che esso copriva solo coloro che arrivavano irregolarmente via mare ai posti di frontiera non ufficiali e non i porti internazionali o le persone arrivate irregolarmente sulla costa adriatica. Nonostante la presenza di servizi d'informazione svolti dal CIR e da altre ONG, il loro accesso alle persone imbarcate clandestinamente individuate in questi porti è ineguale e la questione dei rinvii verso la Grecia, anche di minori non

accompagnati, in base a un accordo bilaterale e al di fuori del quadro Dublino II, continua a costituire una seria fonte preoccupazione²⁶.

197. Una conclusione fondamentale in questo rapporto è che il valore di un modello come quello di *Praesidium*, che si concentra sui sistemi di entrata e accoglienza sensibili alla protezione, è legato in maniera fondamentale all'efficacia del più ampio quadro amministrativo e legislativo al quale esso è connesso. Un importante elemento che dovrebbe caratterizzare il coinvolgimento dell'UNHCR in progetti simili in altre località aree è che l'accoglienza immediata degli arrivi irregolari e l'identificazione dei potenziali richiedenti asilo dovrebbe essere legata a un più ampio sistema di sostegno ai richiedenti asilo, da attuare mentre viene presa una decisione in merito alle loro domande, nonché a procedure d'asilo eque e trasparenti che consentano l'accesso alla protezione a prospettive di soluzioni durevoli.

198. L'efficacia di un progetto come *Praesidium* è connessa anche al più ampio contesto della gestione delle migrazioni al quale esso fa riferimento. In Italia importanti questioni non risolte riguardanti la gestione delle migrazioni, con particolare riferimento al rinvio delle persone che non sono state ritenute bisognose di protezione internazionale (o di aver diritto in altra maniera a restare in Italia) e all'attuazione degli ordini decreti di espulsione, potrebbe, insieme a un complesso insieme di altri fattori, aver contribuito al clima di preoccupazione circa le migrazioni irregolari che ha minacciato l'ambiente favorevole che aveva invece reso possibile *Praesidium*.

199. Sebbene la proporzione di migranti irregolari che fanno il loro ingresso in Italia via mare sia relativamente ridotta (intorno al 15%), la visibilità degli arrivi via mare e del 'modello Lampedusa' ha fatto sì che le recenti misure di contrasto alle migrazioni irregolari si siano concentrate su questa modalità di ingresso. La pratica attuata a partire dal maggio 2009 dell'intercettazione delle imbarcazioni prima che queste facciano il proprio ingresso nelle acque territoriali italiane e quella del respingimento delle persone a bordo di tali imbarcazioni verso la Libia, insieme ad approcci più restrittivi nelle operazioni di ricerca e soccorso, sono esemplificative di tali sviluppi. Se è vero che esse sono stati concepiti come misure atte a contrastare le migrazioni irregolari, è altrettanto vero che il loro impatto sui richiedenti asilo - ben il 70% dei quali si stima che entri in Italia via mare - è sproporzionato. L'UNHCR ha espresso preoccupazione per l'impatto di questa nuova politica che, in assenza di adeguate garanzie, può impedire l'accesso all'asilo e minaccia il principio internazionale del *non-refoulement*.

200. Il modello *Praesidium* essenzialmente è né più né meno che uno strumento operativo. Un contesto di politiche favorevole costituisce una preconditione essenziale per la sua efficacia, ma in assenza di prove su conseguenze negative impreviste, il progetto non dovrebbe essere valutato in riferimento al suo impatto sui più ampi sviluppi delle politiche, che sono invece influenzati da una serie di fattori ampiamente indipendenti dal modello stesso.

²⁶ Il progetto *Praesidium* inizialmente ha cercato di basarsi sul sistema d'informazione fornito dalle ONG ai posti di frontiera ufficiali sviluppato all'inizio degli anni '90 e di espanderlo, colmando la lacuna negli accordi d'accoglienza per coloro che arrivano irregolarmente ai posti di frontiera non ufficiali. Nel tempo, con l'applicazione di politiche di ammissione più restrittive nei porti dell'Adriatico e con le limitazioni all'accesso da parte delle ONG, la situazione si è in pratica rovesciata e attualmente è l'UNHCR che di fatto promuove la 'ri-esportazione' del modello *Praesidium* ai posti di frontiera ufficiali.

201. L'esperienza di *Praesidium* ha in larga misura convalidato il quadro per il coinvolgimento dell'UNHCR definito nel Piano d'azione in 10 punti e costituisce un importante precedente che può essere replicato altrove in situazioni in cui richiedenti asilo e rifugiati si spostano all'interno di flussi migratori misti. Esso rappresenta un modello operativo che ha dimostrato di funzionare e che dovrebbe essere attivamente perseguito dall'UNHCR e dai suoi partner. A tale proposito dovrebbero essere compiuti sforzi mirati a promuovere la coerenza negli approcci all'interno e tra le varie regioni. Comunque, come rilevato in precedenza, l'approccio *Praesidium* non costituisce una panacea e la sua efficacia dipenderà da quanto esso agisce in un ambiente favorevole in termini di politiche e da quanto è connesso a un più ampio quadro di gestione dell'asilo e delle migrazioni.

202. Le conclusioni della presente valutazione sono inoltre rafforzate dall'importanza di un approccio organico all'impegno dell'UNHCR al fenomeno dei flussi migratori misti ed evidenziano le importanti sinergie in atto tra l'impegno operativo dell'UNHCR in Italia, il suo impegno con l'Unione Europea sulle politiche d'asilo e le sue operazioni in Libia e nei Paesi che si trovano nelle tappe iniziali delle rotte percorse dai rifugiati. Negli ultimi anni sono stati compiuti significativi passi in avanti verso approcci più coerenti e coordinati, ma da questo punto di vista vi è ancora molto lavoro da fare.

203. In conclusione, *Praesidium* è più che Lampedusa. Nonostante l'ambiente più restrittivo in termini di politiche nel quale il progetto attualmente si trova ad operare, l'UNHCR svolge ancora un importante ruolo di monitoraggio nell'ambito del sistema d'accoglienza dei richiedenti asilo e continua a rendere un positivo contributo all'interno del quadro in evoluzione a livello nazionale. Pertanto il costante impegno dell'impegno dell'UNHCR in *Praesidium* è vivamente raccomandato.

Appendice: Terms of reference

Valutazione del ruolo operativo dell'UNHCR nell'ambito dei flussi migratori misti in Italia

1) Background

La presente analisi fa parte di una serie di lavori in corso di svolgimento nel 2009 dal Servizio per lo sviluppo e la valutazione delle politiche (*Policy Development and Evaluation Service, PDES*) dell'UNHCR, che prendono in esame il coinvolgimento operativo dell'Agenzia in una serie diverse situazioni di flussi migratori misti. Un'indagine pilota è stata svolta in Spagna (Isole Canarie) nel marzo 2009, mentre altre sono in programma in Yemen, Marocco, Messico e Caraibi, Africa meridionale (Sudafrica) e in una località in Asia. A seguito del completamento dei rapporti nei singoli Paesi sarà preparato un rapporto sintetico che riassumerà le conclusioni generali e che evidenzierà gli insegnamenti fondamentali appresi.

Tali indagini sono il risultato di un impegno, assunto nel dicembre 2007 nell'ambito del Dialogo dell'Alto Commissario sulle sfide in materia di protezione, mirato a 'valutare l'efficacia degli interventi (dell'UNHCR) nel settore della protezione internazionale e dei flussi migratori misti, al fine di trarre insegnamenti dalla sua esperienza e garantire che esse siano incorporate nei suoi processi di elaborazione di politiche e di programmazione'. Con lo scopo di supervisionare il processo di valutazione è stato istituito un Comitato Direttivo.

L'obiettivo complessivo generale delle indagini è quello di valutare come l'UNHCR ha esercitato il proprio mandato di protezione dei rifugiati e di perseguire soluzioni in tali situazioni, nonché se e come l'Ufficio ha sostenuto gli Stati nella gestione dei flussi migratori misti con un approccio umanitario e fondato sui diritti. La valutazione affronterà la seguente questione chiave: quale ruolo operativo ha intrapreso l'UNHCR nella risposta ai flussi migratori misti e quanto rilevante ed efficace è stato questo impegno?

2) Raggio d'azione

In Italia la valutazione sarà concentrata principalmente sull'impegno operativo dell'UNHCR a partire dal 2006 nel quadro del progetto *Praesidium*, un'iniziativa interagenzie cofinanziata dal Ministero dell'Interno e dalla Commissione Europea, che vede l'impegno congiunto di UNHCR, OIM e Croce Rossa italiana, mirato a rafforzare la capacità di risposta dell'Italia ai flussi migratori misti. A partire dal maggio 2008, anche Save the Children Italia è diventato partner del progetto. Quest'ultimo è stato avviato a Lampedusa e poi esteso alla Sicilia nel giugno 2007 e all'Italia meridionale nel 2008. Il progetto cofinanziato è terminato il 28 febbraio 2009, ma proseguirà per un altro anno grazie a finanziamenti garantiti dal Ministero dell'Interno.

Nel corso del 2008, complessivamente 35.655 migranti e richiedenti asilo sono arrivati sulle coste italiane, dei quali 30.978 sull'isola di Lampedusa - per un aumento di oltre il 150% rispetto all'anno precedente. Quasi tutti gli arrivi a Lampedusa sono stati il risultato di operazioni di ricerca e soccorso (SAR) condotte dalle forze navali italiane.

L'11% delle persone arrivate a Lampedusa era di sesso femminile, mentre l'8% era costituito da minori non accompagnati; Tunisia, Nigeria, Somalia, Eritrea e Marocco i Paesi d'origine più rappresentati. Si stima che circa il 75% di coloro che sono arrivati in maniera irregolare via mare in Italia nel 2008 ha inoltrato domanda d'asilo. La percentuale dei richiedenti asilo ai quali è stato poi riconosciuto lo status di rifugiato o protezione sussidiaria si attesta attualmente intorno al 50%.

L'impegno operativo dell'UNHCR nel quadro del progetto *Praesidium* è stato centrato sull'assicurare un sistema d'accoglienza e di invio sensibile alle questioni di protezione, che garantisca l'accesso alle procedure d'asilo. La presenza operativa dell'UNHCR ai punti di arrivo chiave aveva questo obiettivo fondamentale. Le funzioni principali comprendono relazioni con la Guardia Costiera italiana sulle operazioni SAR, l'accoglienza dei nuovi arrivi, i servizi di informazione e counselling sul sistema d'asilo e attività di monitoraggio, formazione e *advocacy*. L'UNHCR partecipa inoltre alle Commissioni Territoriali che esaminano le domande di protezione internazionale e svolge un ruolo consultivo nella fase di appello.

Nella prima metà del 2009 l'operatività del progetto a Lampedusa ha dovuto affrontare significative sfide, a causa dell'aumento del numero di arrivi e della decisione da parte del Governo italiano di introdurre cambiamenti negli accordi di accoglienza. Questi hanno condotto alla riconversione della struttura di accoglienza di transito in un centro chiuso per l'identificazione e l'espulsione dei migranti (che venivano successivamente trattenuti a Lampedusa piuttosto che essere trasferiti in centri del territorio peninsulare come avveniva in precedenza) e l'apertura di un altro centro per richiedenti asilo con strutture limitate. Ciò è risultato nel sovraffollamento e nel deterioramento delle condizioni complessive in cui i migranti e i richiedenti asilo venivano alloggiati. Coloro che vengono soccorsi in mare attualmente vengono fatti sbarcare in Sicilia piuttosto che a Lampedusa e negli ultimi mesi il numero dei migranti e richiedenti asilo arrivati a Lampedusa è pertanto diminuito sensibilmente. Parallelamente sono stati registrati una crescente attenzione da parte delle autorità italiane per l'intercettazione e l'interdizione, compresi i pattugliamenti congiunti Italia-Libia in acque territoriali libiche, e un approccio più restrittivo alla questione dell'appropriato porto di sbarco per le persone soccorse in mare. Ciò ha provocato accese discussioni con Malta (in particolare nel caso della nave *Pinar* nell'aprile 2009) e lo sbarco di alcuni migranti e richiedenti asilo soccorsi in Libia.

3) Questioni chiave

Il principale interesse della presente indagine sarà quello di intraprendere una valutazione retrospettiva dell'impegno dell'UNHCR mirato a far fronte ai flussi migratori misti nel quadro del progetto *Praesidium* e ad analizzare quanto questo si è rivelato un rilevante ed efficace mezzo per assicurare la protezione e soluzioni per le persone bisognose di protezione internazionale.

La presente valutazione si concentrerà sul progetto *Praesidium*, ma lo analizzerà anche nel contesto dell'ambiente complessivo della protezione in Italia, comprese le recenti sfide all'operatività del progetto.

Questioni specifiche da esaminare in relazione all'operazione in Italia saranno:

Contesto

- Quanto il contesto operativo complessivo ha influenzato l'impegno dell'UNHCR?
- Quali fattori favorevoli e/o problemi sono stati registrati?

Politiche

- Gli obiettivi e la strategia complessivi dell'UNHCR nell'impegno nell'ambito dei flussi migratori misti sono stati chiaramente definiti? Quali sono?
- Sono appropriati e rilevanti nel contesto del Paese e del mandato dell'UNHCR?
- Sono in linea con il mandato dell'UNHCR e con le linee guida di politica globale sulle migrazioni miste, in particolare il Piano d'azione in 10 punti?

Implementazione

- Quali sono state le attività chiave intraprese dall'UNHCR nel rispondere ai flussi migratori misti in Italia nel contesto del progetto *Praesidium*?
- Quanto efficaci si sono rivelate queste nel perseguire gli obiettivi dell'UNHCR a livello nazionale e nel contribuire a rafforzate soluzioni e protezione per le persone che rientrano nella competenza dell'UNHCR in Italia?
- In che misura esse hanno incorporato un approccio che renda prioritari età, genere e diversità?
- Vi erano attività aggiuntive che l'UNHCR avrebbe dovuto intraprendere?
- In che misura le attività dell'UNHCR hanno contribuito agli sforzi collettivi di garantire un approccio efficace, umanitario e basato sui diritti alla gestione dei flussi migratori misti verso l'Italia, compresa la risposta alle vittime di tratta, a minori non accompagnati e ad altri migranti potenzialmente vulnerabili?
- In che misura l'impegno dell'UNHCR è risultato in una migliore comprensione delle dinamiche dei flussi migratori misti?
- In che misura l'UNHCR è stato efficacemente in grado di combinare un ruolo di implementazione diretta con le sue responsabilità di monitoraggio derivanti dall'articolo 35 della Convenzione sui rifugiati del 1951?

Cooperazione con i partner

- In che misura il progetto *Praesidium* è stato il risultato di un'ampia valutazione inter-agenzie e di un processo di pianificazione che ha coinvolto il Governo e le altre parti interessate chiave?
- L'UNHCR ha stabilito un'efficace relazione di partnership con le autorità di Governo nazionale e locale, con le ONG e con altri *stakeholder* rilevanti?
- I partner esterni considerano l'impegno dell'UNHCR come qualcosa che porta valore aggiunto?

Rafforzamento delle capacità

- Le attività dell'UNHCR hanno contribuito al rafforzamento della capacità nazionale di far fronte ai flussi migratori misti e di facilitare l'ammissione di persone bisognose di protezione internazionale?

Cooperazione interna all'UNHCR

- In che misura vi è stata efficace cooperazione tra l'Ufficio Regionale di Roma e gli uffici nei Paesi di origine e/o transito (Libia, Tunisia) e tra gli uffici regionali competenti?

- La sede centrale (compreso il DIPS) ha assicurato un sostegno efficace?
- Esiste un potenziale margine per una maggiore o migliore cooperazione interna?

Prospettive future

- Quali sono le prospettive future per il modello *Praesidium* in Italia?
- In che misura esso è sostenibile?
- Come può l'UNHCR posizionarsi meglio al fine di continuare a promuovere protezione e soluzioni per le persone di competenza dell'Agenzia stessa?

4) Metodologia

Il rapporto sarà basato su una triangolazione di metodi che comprende:

- a) un'analisi dei documenti rilevanti;
- b) interviste con fonti d'informazione chiave presso la sede centrale;
- c) una missione in Italia che preveda visite a Roma, Lampedusa, Sicilia e Crotone (Calabria). Interviste a persone tra cui a personale dell'UNHCR, funzionari di Governo a livello nazionale e locale, OIM, organizzazioni non governative partner, migranti e richiedenti asilo. Saranno svolte visite ai centri d'accoglienza e ai centri di identificazione ed espulsione.

La valutazione sarà condotta in conformità con le Norme e gli standard del Gruppo di valutazione delle Nazioni Unite (*UN Evaluation Group Norms and Standards*) e con la Politica di valutazione dell'UNHCR (2002). Ogni rapporto su un singolo Paese e il rapporto di sintesi saranno resi disponibili al pubblico.

PDES

16 luglio 2009