

Raccomandazioni dell'UNHCR per rafforzare la protezione e l'integrazione dei rifugiati in Italia nel 2017

Dal 2014 ad oggi circa 500.000 persone hanno attraversato il Mediterraneo Centrale, di cui 181.000 hanno affrontato il viaggio nel solo 2016. Questa rotta è diventata il principale punto di ingresso in Europa di rifugiati e migranti. L'UNHCR rinnova il suo apprezzamento per le efficaci operazioni di soccorso in mare intraprese dal Governo italiano e da altri attori, le quali hanno permesso di salvare la vita di centinaia di migliaia di persone. Purtroppo, nonostante questi sforzi, il bilancio delle morti in mare è aumentato negli anni. Inoltre, la traversata rappresenta solo una parte di un lungo e pericoloso viaggio attraverso gran parte dell'Africa, nel corso del quale rifugiati e migranti percorrono le stesse rotte e sono esposti ad abusi, privazioni e sofferenze. Tra le persone arrivate, vi è un alto tasso di individui con esigenze particolari, tra cui alcuni che hanno sofferto detenzione, gravi maltrattamenti fisici e torture, vittime di violenza sessuale e di genere, persone diversamente abili e anziani. Il numero di minori stranieri non accompagnati (MSNA) arrivati in Italia ha subito un aumento del 109%, passando dai 12.360 del 2015 ai 25.846 nel 2016.

La maggior parte dei richiedenti asilo giunge in Italia via mare. Mentre nel 2014 si stimava che due terzi dei nuovi arrivati si spostasse verso altri Paesi, questa tendenza è cambiata. Quasi il 60% delle persone arrivate (via mare e via terra) nel 2016 ha presentato richiesta di asilo in Italia¹: questo ha messo a dura prova la capacità di risposta del sistema di asilo e ha portato alla permanenza prolungata dei richiedenti asilo nei centri di accoglienza. L'attuazione del programma di *relocation*, volto a garantire la solidarietà da parte degli Stati Membri dell'Unione Europea nei confronti della Grecia e dell'Italia, ha disatteso le aspettative ed è rimasta ben al di sotto dei dichiarati intenti, nella misura in cui, ad ora, solo 4.439 persone sono partite dall'Italia attraverso questo programma.

Al fine di rafforzare la protezione e l'integrazione dei rifugiati in Italia e di affrontare le attuali sfide, l'UNHCR propone una serie di misure strategiche, facendo riferimento alle raccomandazioni contenute nel documento *Una migliore protezione per i rifugiati nell'Unione Europea e nel mondo: le proposte dell'UNHCR per ristabilire la fiducia attraverso una migliore gestione, collaborazione e solidarietà*.² Questo documento è stato condiviso con il Governo italiano, con altri Stati Membri dell'Unione Europea e con la Commissione Europea nel mese di dicembre 2016.

L'UNHCR propone le seguenti azioni:

1

Garantire l'accesso all'asilo e all'informazione:

A partire dal 2009, l'Italia ha garantito l'accesso al suo territorio a tutte le persone soccorse in mare. La registrazione e l'identificazione delle persone sbarcate sulle coste italiane sono migliorate, con il 97 per cento di esse foto segnalate nel 2016. Gli Hotspot attualmente operativi sono quattro e utilizzano le Procedure Operative Standard. Tuttavia, solo il 29 per cento delle persone arrivate sono state identificate in tali centri nel 2016. Inoltre, è stato realizzato un programma congiunto di formazione ai competenti uffici di polizia. Tuttavia, si continuano a registrare casi di ritardato o negato accesso alla

¹ Oltre ai circa 181.000 arrivi via mare nel 2016, si stima che circa 20.000 persone abbiano fatto ingresso in Italia in maniera irregolare attraverso le frontiere di terra settentrionali. Per tre delle principali nazionalità di richiedenti asilo in Italia, il numero di persone che hanno presentato domanda di asilo è significativamente maggiore del numero di persone che sono sbarcate sulle coste italiane, ciò dimostra la consistenza degli arrivi via terra per queste nazionalità. Nel 2016, 13.570 cittadini pakistani hanno presentato richiesta di asilo mentre solo 773 sono sbarcati sulle coste italiane; 2.840 cittadini afgani hanno presentato richiesta di asilo, mentre 437 sono arrivati via mare; e 2.560 cittadini ucraini hanno presentato domanda di asilo, mentre 49 sono arrivati via mare. Nel 2016, a fronte di 200.000 arrivi stimati in Italia, sia via terra sia via mare, 121.600 persone hanno presentato domanda di asilo.

² UNHCR, *Una migliore protezione per i rifugiati nell'Unione Europea e nel mondo: le proposte dell'UNHCR per ristabilire la fiducia attraverso una migliore gestione, collaborazione e solidarietà*, dicembre 2016, disponibile all'indirizzo: <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html> (in inglese), o <http://www.refworld.org/docid/583c18554.html> (in italiano).

procedura di asilo sia negli Hotspot che negli altri centri. Pertanto, l'UNHCR raccomanda al Governo italiano di:

1. Rafforzare l'accesso alla procedura di protezione internazionale, prevedendo che, in ogni punto di sbarco, siano poste in essere procedure di identificazione e registrazione, e siano resi disponibili interpreti adeguatamente formati, un qualificato servizio di informazione e assistenza;
2. Creare un sistema di registrazione unico a livello nazionale cui possano avere accesso le autorità di Polizia e quelle competenti in materia di asilo, e rafforzare la capacità delle Questure;
3. Interrompere senza indugi la prassi di coinvolgere personale consolare dei Paesi di origine nei controlli sulla nazionalità prima che le persone abbiano avuto l'opportunità di indicare la propria volontà di presentare domanda di asilo;
4. Migliorare le procedure di *screening* affinché tutte le persone bisognose di protezione internazionale abbiano l'opportunità di presentare domanda di asilo, ad esempio rivedendo l'attuale struttura del modulo utilizzato in fase di screening (*foglio notizie*);
5. Introdurre Procedure Operative Standard per le procedure di valutazione della nazionalità, nonché un meccanismo di reclamo;
6. Adottare urgentemente una disciplina giuridica applicabile agli Hotspot, che delinei ambito e natura giuridica di tali strutture, standard di accoglienza, tempi massimi di permanenza e, se necessario, limitazioni applicabili alla libertà di movimento per coloro che rifiutano di sottoporsi al foto segnalamento;
7. Rivedere le Procedure Operative Standard applicabili agli Hotspot al fine di assicurare garanzie procedurali e la loro attuazione puntuale anche in luoghi di sbarco diversi dagli Hotspot;
8. Rafforzare le competenze dei Giudici di Pace in riferimento alla procedure di convalida del trattenimento e dell'espulsione attraverso l'aumento della formazione, in particolare con riferimento all'applicabilità degli obblighi di *non-refoulement* anche nei confronti di persone che non siano state identificate come richiedenti asilo.

2

Riformare la procedura per la determinazione dello status di rifugiato:

Nonostante il crescente numero di richieste di asilo registrate nel Paese, l'Italia ha mantenuto un sistema per la determinazione dello status di rifugiato in prima istanza complessivamente equo ed efficace. La continua cooperazione con la Commissione Nazionale ha migliorato la conformità dell'orientamento della maggior parte delle Commissioni Territoriali alle linee guida dell'UNHCR. Tuttavia, la qualità della procedura d'asilo potrebbe essere condizionata dalla crescente pressione, stante il volume delle richieste di asilo. Mentre è auspicabile che nel medio periodo le autorità italiane assumano piena responsabilità per la procedura di determinazione dello status di rifugiato, l'UNHCR continuerà a sostenere la Commissione Nazionale e le Commissioni Territoriali durante la fase di transizione verso la piena professionalizzazione della prima istanza. L'UNHCR pertanto raccomanda al Governo italiano di:

1. Continuare la riforma strutturale della procedura di determinazione dello status di rifugiato attraverso la stesura di una *road map* per la creazione di un Ufficio per l'Asilo competente sulla valutazione delle domande di protezione internazionale, come negli altri Paesi dell'Unione Europea, al fine di aumentare la specializzazione e la professionalizzazione dei funzionari dedicati. Nel contempo, l'UNHCR ritiene che la procedura relativa ai casi manifestamente fondati/infondati potrebbe essere utilizzata in maniera più proattiva;
2. Migliorare la qualità dell'informazione raccolta durante la registrazione delle richieste di asilo in modo da rafforzare la coerenza, l'efficienza e la qualità delle decisioni;

3. Aumentare l'efficienza dei procedimenti di impugnazione. A questo proposito, l'UNHCR prende atto delle riforme legislative previste, ora all'esame del Parlamento, volte a creare sezioni specializzate all'interno dei tribunali e a ridurre i gradi di impugnazione.

3

Rafforzare la capacità del sistema di accoglienza:

La cooperazione tra lo Stato italiano, le Regioni ed i Comuni ha portato ad una crescita significativa e rapida della capacità del sistema di accoglienza, con l'attuale disponibilità di quasi 180.000 posti. Il Governo ha compiuto meritori sforzi per passare da un approccio emergenziale ad una pianificazione strutturale e per promuovere la distribuzione dei richiedenti asilo in tutta Italia. Tuttavia, negli Hotspot, la capienza rimane insufficiente e le condizioni sono al di sotto degli standard, in particolare a causa del sovraffollamento, dell'inadeguatezza delle strutture, e dell'organizzazione degli spazi e della qualità insufficiente dei servizi. Questo rende gli Hotspot non adatti ad accogliere le persone con esigenze particolari, inclusi i MSNA. Persistono difficoltà anche nella realizzazione del sistema di accoglienza a tre livelli³, previsto dall'attuale normativa, e nell'armonizzazione degli standard di accoglienza. La maggior parte dei centri di accoglienza non sono conformi agli standard previsti e la maggior parte dei richiedenti asilo sono accolti in centri di accoglienza straordinaria (CAS), dove i servizi sono spesso carenti.

Al fine di migliorare ulteriormente il sistema di accoglienza, l'UNHCR raccomanda al Governo italiano di:

1. Migliorare le condizioni di accoglienza, in particolare negli Hotspot e nei centri di accoglienza straordinaria (incluse la parti cosiddette WASH⁴, cioè quelle relative ai sistemi idrici, fognari e igienici), al fine di garantire condizioni di vita adeguate, con particolare attenzione alle questioni relative all'età, al genere e alla diversità (si vedano le raccomandazioni 5.4 e 5.6). Fornire servizi adeguati per le persone con esigenze particolari e per i MSNA, incluso un meccanismo di *referral* rapido ed efficace, e il loro trasferimento in via prioritaria dagli Hotspot e dagli altri punti di sbarco verso strutture di prima accoglienza, e successivamente verso strutture di seconda accoglienza;
2. Modificare il Decreto Legislativo n. 142/2015 al fine di promuovere alternative al trattenimento e di riaffermare il principio che il trattenimento dovrebbe essere una misura eccezionale, finalizzata al raggiungimento di un obiettivo legittimo previsto per legge e durare solo il tempo strettamente necessario al raggiungimento di tale scopo;
3. Rafforzare il sistema di accoglienza, anche realizzando centri di prima accoglienza su base regionale ed adeguando progressivamente i centri di accoglienza straordinaria agli standard applicabili alle strutture di seconda accoglienza (i cosiddetti centri SPRAR);
4. Garantire la stesura del Piano Nazionale Accoglienza entro il 31 maggio 2017 in modo da affrontare i picchi stagionali di arrivi, predisporre posti di riserva e creare una banca dati sull'accoglienza;
5. Migliorare le procedure di appalto, garantire il controllo da parte di un'autorità dedicata, e creare meccanismi sanzionatori più efficaci al fine di far emergere le responsabilità degli enti gestori nei casi di servizi al di sotto degli standard, ed episodi di mala gestione e truffa;
6. Condurre regolarmente controlli per la gestione del rischio nel contesto dell'accoglienza.

³ La normativa italiana prevede un sistema di accoglienza distribuito su tre livelli, comprensivi di: (1) centri di primo soccorso ed assistenza (cosiddetti CPSA) e hotspot; (2) strutture di prima accoglienza, inclusi i centri di prima accoglienza (cosiddetti CPA) e gli hub regionali; e (3) strutture di seconda accoglienza (cosiddetti centri SPRAR, gestiti dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani).

⁴ *Water, Sanitation, and Hygiene.*

4

Fornire protezione e cure adeguate per i bambini:

Più di 25.000 MSNA⁵ sono arrivati in Italia nel 2016, sovraccaricando il sistema nazionale di protezione dei minori, nonostante gli sforzi da parte delle autorità per fornire alloggio e sostegno a misura di bambino. Il sistema di accoglienza italiano prevede centri di prima accoglienza per MSNA e il tempestivo trasferimento di questi in centri di seconda accoglienza. Tuttavia, la capacità delle strutture di prima e seconda accoglienza è ben al di sotto delle attuali esigenze. I MSNA sono trattenuti per settimane, e a volte per mesi, in condizioni inadeguate negli Hotspot. Nel complesso, i servizi messi a disposizione non hanno sufficienti risorse per poter affrontare numeri così alti.

I tradizionali ritardi nella tempestiva nomina di tutori qualificati, le criticità riscontrate nelle procedure per la determinazione dell'età, e la mancanza di un meccanismo che dia piena attuazione al principio del superiore interesse del minore, ostacolano il pieno rispetto dei diritti del fanciullo. Se da una parte l'Italia ha recentemente adottato un decreto sull'accertamento dell'età, che è coerente con molte delle raccomandazioni dell'UNHCR, questo si applica soltanto ai MSNA vittime di tratta. Inoltre, la mancata attuazione della *relocation* di MSNA, insieme all'accesso limitato all'unità familiare (anche verso i Paesi di origine o di primo asilo) e ai trasferimenti Dublino, contribuiscono alla decisione di molti MSNA di spostarsi verso altri Paesi europei, esponendosi così a rischi di sfruttamento e di abuso.

Al fine di affrontare le attuali carenze entro la fine del 2017, l'UNHCR raccomanda al Governo italiano di:

1. Garantire che il decreto sull'accertamento dell'età sia applicato a tutti i MSNA;
2. Riformare il sistema della tutela e il relativo quadro normativo per assicurare un'efficace protezione per tutti i MSNA, immediatamente al momento del loro arrivo in Italia. Questa riforma richiederebbe la creazione di un'istituzione indipendente per la tutela che abbia competenza per la selezione, la formazione, la nomina e il monitoraggio dei tutori; la nomina del tutore entro 48 ore dall'identificazione del minore, come previsto per legge;⁶ la selezione e la formazione di mediatori culturali; e la creazione di una lista di interpreti qualificati;
3. Ottimizzare la raccolta dati sui MSNA tramite un unico sistema di registrazione (si veda la raccomandazione 1.2), garantendo al tempo stesso, per i MSNA, una registrazione separata e a misura di minore, nei punti di sbarco;
4. Garantire solide procedure di valutazione del superiore interesse del minore, che includano anche Procedure Operative Standard, un sistema nazionale di gestione dei casi individuali, l'avvio immediato delle procedure di *family tracing*, e di una valutazione individuale e multidisciplinare del superiore interesse del minore immediatamente al momento dell'arrivo, una formale determinazione del superiore interesse del minore con garanzie sufficienti per ogni singola decisione che abbia conseguenze di lungo termine, e la partecipazione dei minori coinvolti. E' auspicabile che i tutori siano messi nelle condizioni di ricoprire un ruolo centrale sin dall'inizio del procedimento;
5. Aumentare la disponibilità delle strutture di prima accoglienza fino a raggiungere una capacità di almeno 6.000 posti e assicurare una capacità adeguata delle strutture di seconda accoglienza, aumentando i servizi disponibili, per rispondere alle esigenze di 40.000 MSNA. Questo può realizzarsi attraverso un'equa distribuzione dei MSNA a livello nazionale, un sistema nazionale di gestione dei casi individuali (si veda la raccomandazione 4.4), un'ampia varietà di soluzioni per la sistemazione dei minori, dall'affidamento alla residenza semi-indipendente e sorvegliata; efficienti sistemi di informazione e fornitura di servizi su misura, inclusa l'assistenza psico-sociale, legale e medica;
6. Con il sostegno anche dell'UNHCR, attuare un programma di ricongiungimento familiare che sia affidabile e permetta ai MSNA di ricongiungersi con le proprie famiglie in altri

⁵ Minori stranieri non accompagnati.

⁶ Art. 26 comma 5 del decreto legislativo n. 25/2008.

Paesi, inclusi i Paesi di origine, dopo aver determinato che ciò sia coerente con il superiore interesse del minore;

7. Promuovere l'inclusione sociale attraverso programmi personalizzati e opportunità di partecipazione e sviluppo delle competenze nel periodo in cui i minori sono in attesa di una soluzione durevole;
8. Rafforzare la *governance* in materia di protezione dei minori nonché i meccanismi di coordinamento a livello nazionale e locale, anche attraverso il coinvolgimento della società civile.

5

Rafforzare la protezione delle persone con esigenze particolari, in particolare di coloro che sono sopravvissute a violenza sessuale e di genere (SGBV):

L'UNHCR esprime profonda preoccupazione per l'allarmante tasso di persone con esigenze particolari tra coloro che giungono sulle coste italiane, tra cui vi sono anche persone che hanno avuto esperienza di eventi estremamente traumatici. La maggior parte delle donne e delle ragazze che arrivano via mare, ma anche uomini e ragazzi, sono sopravvissute a violenze sessuali, inclusi stupri e aggressioni sessuali durante il viaggio, in particolare in Libia. Inoltre, viene riportato che il numero di donne e ragazze che sono vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale è aumentato in modo drammatico negli ultimi anni. Questo accade in particolare nel caso delle donne e delle ragazze che provengono dai Paesi dell'Africa sub-Sahariana. Gli Hotspot e le strutture di prima accoglienza al momento non sono sufficientemente attrezzati e non hanno personale adeguatamente preparato per prevenire e rispondere ai casi di violenza sessuale e di genere.

L'UNHCR raccomanda al Governo italiano di realizzare una serie di misure concrete entro la fine del 2017, per garantire che le persone con esigenze particolari, e soprattutto coloro che sono sopravvissute a violenza sessuale e di genere, siano assistite e protette, tra cui:

1. Rafforzare i meccanismi di identificazione, referral e follow-up per le persone sopravvissute a violenza sessuale e di genere, attraverso un approccio coordinato e multi-settoriale a livello nazionale e locale, in particolare garantendo spazi sicuri e riservati in ogni sito per l'identificazione e per permettere alle persone di aprirsi rispetto alle proprie esperienze, tramite lo sviluppo di Procedure Operative Standard armonizzate, e sviluppando un sistema di gestione dei casi individuali a livello nazionale, nonché meccanismi indipendenti di reclamo;
2. Stanziare risorse per garantire servizi adeguati, su misura e immediati, in particolare il sostegno psicologico, presso ogni sito e ad ogni livello del sistema di accoglienza. Ciò richiede anche la mobilitazione di ulteriori servizi e garanzie procedurali per persone con esigenze particolari, attraverso la piena implementazione della legislazione nazionale in materia;
3. Coinvolgere e formare mediatori culturali, inclusi quelli di genere femminile, per l'identificazione e il *referral* di persone sopravvissute a violenze sessuali e di genere, e per il sostegno successivo;
4. Prevenire la violenza sessuale e di genere dando priorità ad attività volte a ridurre il rischio di violenze sessuali e di genere nella progettazione delle strutture, nella disposizione e nella gestione delle stesse. Ciò dovrebbe includere le seguenti azioni: ridurre il sovraffollamento e garantire spazi separati per le famiglie e a seconda del genere; fornire spazi ad hoc per donne/adolescenti/bambini; garantire illuminazione sufficiente; offrire spazi per l'assistenza che siano riservati e sicuri e non stigmatizzino, nonché bagni separati, chiaramente contrassegnati e dotati di serratura; condurre visite di monitoraggio e ispezioni di sicurezza in tutti i siti; e rispondere immediatamente alle lacune che dovessero emergere;
5. Fornire rilevanti informazioni ai rifugiati e ai migranti, anche circa i percorsi di referral per le persone sopravvissute a violenza sessuale e di genere, attraverso attività di comunicazione

e *outreach* nelle comunità, svolte da vari soggetti, e attraverso la distribuzione di materiali (volantini, video, etc.) sulla violenza sessuale e di genere;

6. Garantire che i programmi finanziati dal Governo coinvolgano in maniera sistematica i rifugiati e i migranti, tra cui donne, uomini, ragazzi e ragazze, attraverso un approccio partecipativo e che tali programmi siano efficienti, personalizzati, e atti a ridurre i rischi, in particolare per le persone con esigenze particolari;
7. Sviluppare la capacità delle autorità competenti nei casi di persone con esigenze particolari, considerando sistematicamente le questioni ad esse relative, la prevenzione e i meccanismi di risposta alla violenza sessuale e di genere in ogni fase, incluso il soccorso in mare, lo sbarco, la registrazione, l'accoglienza e le soluzioni durevoli, ed aumentando la consapevolezza e le competenze nel settore;
8. Assegnare risorse adeguate e fornire chiari meccanismi di *referral* per le vittime di tratta;
9. Rafforzare i meccanismi di coordinamento a livello locale e nazionale per garantire un'offerta di servizi effettiva.

6

Rafforzare il sostegno all'integrazione:

Nonostante l'Italia abbia sviluppato un Piano Nazionale Integrazione, in consultazione con altri attori competenti, e realizzato una serie di iniziative importanti per promuovere l'inclusione sociale ed economica dei rifugiati, il sostegno dello Stato non è sistematicamente garantito successivamente al riconoscimento della protezione. Di conseguenza, i rifugiati spesso si trovano a vivere in condizioni di indigenza. Per facilitare l'integrazione, l'UNHCR raccomanda che il Piano Nazionale Integrazione venga attuato a livello locale, coinvolgendo tutti i soggetti interessati, e mettendo a disposizione le risorse necessarie. In particolare, l'UNHCR raccomanda al Governo italiano di:

1. Garantire l'alloggio ed il sostegno a tutti i beneficiari di protezione internazionale per almeno sei mesi dopo il riconoscimento dello status, in modo da facilitare la loro integrazione;
2. Rafforzare i servizi connessi all'integrazione, quali i corsi di lingua, i corsi di formazione professionale e l'orientamento culturale nei centri di accoglienza;
3. Introdurre misure volte a promuovere l'autonomia dei rifugiati, tra cui incentivi fiscali e sociali per incoraggiare l'impiego e l'imprenditoria;
4. Prevedere finanziamenti a soggetti non statali a livello locale per promuovere iniziative di integrazione (ad esempio il settore privato, gli imprenditori, le università, la scuola primaria e secondaria, le ONG, i gruppi religiosi ed i Comuni);
5. Rimuovere gli ostacoli giuridici e pratici che impediscono ai rifugiati di beneficiare di diritti alle stesse condizioni dei cittadini, ad esempio per quanto riguarda il rilascio di documenti, come previsto dall'articolo 25 della Convenzione del 1951 sullo Status dei Rifugiati;
6. Favorire la creazione di "comunità accoglienti" attraverso il coinvolgimento diretto e duraturo tra i rifugiati e le comunità che li ricevono, anche attraverso il volontariato, i programmi di istruzione, le campagne di sensibilizzazione, le attività sociali, il coinvolgimento dei giovani e il rafforzamento delle denunce e delle azioni penali in materia di discorsi d'odio e crimini d'odio.

7

Maggiore efficienza nei rimpatri:

L'UNHCR promuove l'utilizzo di procedure accelerate per l'identificazione rapida delle persone che non sono bisognose di protezione internazionale anche al fine di mantenere la fiducia e l'integrità del sistema di asilo. Ciò contribuirebbe a dare un segnale alle organizzazioni criminali coinvolte nella tratta e nel traffico di migranti lungo entrambe le sponde del Mediterraneo. L'UNHCR propone al Governo

italiano di:

1. Rafforzare l'accesso all'attuale programma di rimpatrio volontario assistito, durante tutti gli stadi della procedura, attraverso un incremento delle attività di orientamento, sensibilizzazione e assistenza, in coordinamento con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni;
2. Migliorare il meccanismo per il rimpatrio, con il sostegno di Frontex, per le persone che non sono bisognose di protezione internazionale e che non hanno altra base giuridica per rimanere in Italia (ad esempio ragioni di natura umanitaria o considerazioni legate all'apolidia).