

Contributo dell'UNHCR al procedimento parlamentare nell'ambito dell'esame del Ddl di bilancio 2024 (A.S. 926)

Sulla base della Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951, l'UNHCR ha il mandato di **proteggere e assistere le persone richiedenti asilo, rifugiate, apolidi e altrimenti bisognose di protezione** a causa di persecuzioni, conflitti e altre gravi violazioni di diritti umani, nonché la supervisione dell'attuazione degli strumenti normativi posti a loro tutela. Sulla base del proprio mandato e in virtù dell'esperienza specifica acquisita nel contesto italiano in cui opera dal 1950 e del ruolo che l'Italia riveste sul piano internazionale nella gestione dei fenomeni migratori, l'UNHCR desidera offrire un contributo in un processo importante qual è l'approvazione della legge di bilancio su un tema specifico, quello dell'asilo, che da sempre è oggetto di grande attenzione politica.

L'UNHCR riconosce come l'Italia sia esposta a una **forte pressione migratoria**, legata in larga parte a un peggioramento delle condizioni in varie aree di crisi. I flussi migratori in Africa subsahariana sono aumentati in modo significativo a causa di conflitti, violenze e delle conseguenze della crisi climatica. Nel 2023, **gli arrivi in Italia e nell'Unione Europea (UE) attraverso la rotta del Mediterraneo centrale sono aumentati del 68%**, con una stima di 1,658 persone che hanno perso la vita o disperse. Affrontare le conseguenze di questa situazione richiede, come sottolineato più volte dal Presidente del Consiglio Europeo e dalla Commissione Europea, una risposta unitaria a livello europeo. Servono quindi politiche comuni e adeguate risorse dell'Unione europea per poter costruire una risposta credibile fondata sul principio di cooperazione internazionale e solidarietà.

Si vuole innanzitutto fare riferimento al **rafforzamento del sistema di asilo negli Stati Membri e in Italia**, al fine di rendere accessibile e concreto il diritto fondamentale a chiedere la protezione internazionale, nonché sensibile alle esigenze specifiche delle persone più vulnerabili. Di fatto, negli ultimi anni, il sistema di asilo italiano è stato costantemente posto di fronte a **sfide notevoli dal punto di vista dei carichi di lavoro e del numero di domande** rispetto alle quali è necessario adottare una decisione giusta e di qualità, contemperando tale esigenza con quella di assicurare l'efficienza della procedura.

Nella prima parte di quest'anno (fino al 31 agosto 2023) sono state registrate quasi 83.000 domande d'asilo;¹ nell'anno 2022, nel corso dell'esame di "primo grado" – di natura amministrativa – sono state adottate 53.060 decisioni.² In particolare, 41 Commissioni Territoriali (e Sezioni) per il riconoscimento della protezione internazionale – attualmente operative sul territorio nazionale e coordinate dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo – valutano le richieste di protezione nel corso di una procedura (amministrativa, di primo grado) quasi-giurisdizionale. Tale procedura prevede una fase di raccolta degli elementi istruttori, ivi compresa l'audizione personale del richiedente, nonché una fase decisoria, di natura collegiale.

A seguito della riforma del 2017/18, circa 420 persone sono state reclutate, assunte e inquadrare presso il Ministero dell'interno come **funzionari amministrativi con compiti istruttori** e partecipano **in qualità di relatori e decisori anche alla successiva fase collegiale** professionale. Ad oggi, circa il 35-40% di questi funzionari è passato ad altre funzioni o ha abbandonato per incarichi professionali diversi. In Italia, pertanto, **in questo momento, possiamo considerare operativi**, nei collegi decisionali, **circa 240/270 funzionari istruttori**. Al fine di offrire una rappresentazione quantitativa, il sistema di asilo tedesco – in base agli ultimi dati disponibili - conta un organico di

¹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctzm_custom_8465997/default/table?lang=en

² https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asydcfsta_custom_8466125/default/table?lang=en

3.094 persone impiegate a tempo pieno, e di 8.138 persone in totale³ (per circa 250.000 domande registrate nei primi nove mesi del 2023). Inoltre, ai sensi dell'art. 4, co. 1bis, del D. Lgs. 25/2008 ad ogni Commissione territoriale sono assegnati almeno 4 funzionari istruttori; tuttavia, molti dei collegi operativi, oggi, contano un numero inferiore di funzionari.

Un investimento significativo per il reclutamento e la formazione di nuove risorse umane è, dunque, oggi necessario e urgente. **Lo stanziamento dovrebbe essere programmato annualmente**, a partire dall'anno di bilancio in esame, **in misura adeguata a consentire l'efficiente funzionamento delle Commissioni Territoriali e il mantenimento degli standard qualitativi raggiunti negli ultimi anni**. I fondi stanziati dovrebbero, altresì, garantire, di volta in volta, la tempestiva sostituzione del personale uscente, anche attraverso liste di candidati idonei già selezionati, mantenendo inalterata la qualità e l'efficienza del sistema. Infine, si consideri che i tempi di definizione delle domande incidono in maniera diretta sulla durata della permanenza del richiedente in accoglienza e sulle relative spese a carico dello Stato.

Il principio di parità e di non discriminazione sancito dalla normativa costituzionale e internazionale, nonché dalle pertinenti norme interne (D.lgs. 251/2007), dispone che **le persone rifugiate in Italia godano degli stessi diritti riconosciuti ai cittadini italiani**. Ogni decisione relativa all'allocazione di risorse per il sostegno della popolazione italiana vulnerabile va pertanto anche a beneficio delle persone rifugiate, garantendo un approccio inclusivo e solidale che riconosce l'importanza di riconoscere diritti e benessere a tutte le persone presenti sul territorio nazionale. In particolare, l'erogazione di finanziamenti per la prevenzione, la mitigazione del rischio e la risposta alla violenza di genere e lo **sviluppo di misure finanziarie a lungo termine per i servizi specializzati**, come i **centri antiviolenza e le case rifugio**, andranno pertanto anche a beneficio della popolazione rifugiata, in cui vi è una **presenza sistematica di persone, soprattutto donne e ragazze, sopravvissute a violenza di genere**. Lo stesso si può dire, per citare un altro esempio, per le **persone con disabilità**, per cui **finanziamenti adeguati per servizi specializzati** potranno permettere un sostegno specifico nell'accesso a servizi dedicati e a cure specializzate anche per richiedenti asilo e rifugiati.

Per quanto riguarda i **bambini**, la legge (art. 19 del D.Lgs. 142/2015) prevede che quelli non accompagnati siano accolti in strutture governative di prima accoglienza a loro destinate. Finora solo i progetti di prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati finanziati con risorse europee del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) sono stati attivati e non in numero adeguato al flusso degli arrivi. Si raccomanda, pertanto, che vengano **stanziati risorse per l'istituzione delle strutture governative dedicate ai minori non accompagnati proporzionate ai bisogni ricettivi**.

Più in generale, è necessario **umentare i finanziamenti dedicati al Sistema di Accoglienza ed Integrazione (SAI)** al fine di ampliare la rete dei progetti, **con particolare riferimento proprio ai minori stranieri non accompagnati e alle persone con disagio fisico e mentale**. Attualmente, infatti, ci sono 37.000 posti attivati di cui circa 6.000 per minori stranieri non accompagnati e solo 800 per persone vulnerabili con disagio fisico e mentale, un numero insufficiente per far fronte alle necessità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale portatori di bisogni specifici. In base all'esperienza di UNHCR, ci sono tempi di attesa, talvolta anche molto lunghi, per l'inserimento dei beneficiari di protezione internazionale nel sistema SAI proprio a causa della carenza di posti. È, inoltre, importante dedicare **risorse adeguate alla gestione delle strutture governative e temporanee di prima accoglienza** (art. 9 e 11 del D. Lgs. 142/2015) attraverso un *pro die pro capite*

³ <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/general/number-staff-and-nature-first-instance-authority/>

che garantisca alle persone accolte una qualità della vita adeguata, anche in relazione all'aumento del costo della vita, e incoraggi gli enti del terzo settore con più esperienza nell'ambito dell'accoglienza a candidarsi ai bandi pubblicati dalle Prefetture al fine di evitare che le gare vadano deserte o non coprano il fabbisogno dei posti sui territori.

Per quanto concerne i processi di **integrazione**, ai sensi dell'art. 29 del D. Lgs. 251/2007, ogni due anni il Tavolo Nazionale di Coordinamento, insediato presso il Ministero dell'Interno, adotta il **Piano Nazionale Integrazione per i beneficiari di Protezione Internazionale**. L'ultimo Piano è stato approvato nel settembre 2022. Nonostante la citata norma richieda che il Piano indichi "specifiche misure attuative della programmazione dei pertinenti fondi europei predisposta dall'autorità responsabile", in considerazione della complessità del tema nonché delle difficoltà registrate nell'integrazione dei rifugiati, l'UNHCR, sempre nell'ottica del reciproco beneficio per la comunità ospitante e la popolazione rifugiata, propone che siano previste **risorse aggiuntive che ne facilitino la realizzazione e ne rafforzino l'impatto**.

Allargando lo sguardo oltre i confini dell'Italia, **la situazione globale è caratterizzata da un sempre più elevato e allarmante numero di crisi che spingono un numero crescente di persone ad abbandonare le proprie case**. Secondo le stime dell'UNHCR, a fine settembre **2023 il numero di persone in fuga** da guerre, persecuzioni e violenze, spesso esacerbate dagli sconvolgimenti provocati dal clima, **ha superato il numero di 114 milioni**. Oltre il 75% di queste persone vive in Paesi a basso e medio reddito.

Il crescente numero di crisi (negli ultimi dodici mesi l'UNHCR ha dovuto dichiarare un numero record di 46 emergenze in 32 Paesi) non è accompagnato da un aumento dei finanziamenti per il settore umanitario. **Le operazioni umanitarie sono fortemente sottofinanziate**, l'intero sistema umanitario è, collettivamente, a un punto di rottura con il rischio di arrivare oltre la capacità di intervenire e sostenere le risposte ovunque ve ne sia necessità. Sono spesso le situazioni più gravi, infatti, a essere tra quelle maggiormente sottofinanziate. Solo per citarne alcune, dalla prospettiva dell'impegno dell'UNHCR, nel **Sahel centrale**, dove le operazioni sono finanziate solo al 38%, in un contesto di crescente instabilità politica, la violenza perpetrata da gruppi armati sta costringendo un numero sempre maggiore di persone ad abbandonare le proprie case, fuggendo verso gli Stati costieri dell'Africa occidentale, sullo sfondo di un'emergenza climatica che sta inesorabilmente contribuendo a questa gravissima situazione. Il **conflitto in Sudan**, che sta sconvolgendo le vite dei sudanesi come quelle degli ucraini l'anno prima, ha spinto quasi 6 milioni di persone ad abbandonare le loro case, tra le quali oltre un milione di rifugiati fuggiti nei Paesi vicini. Il Piano di risposta umanitaria all'interno del Sudan è finanziato solo per un terzo, mentre il Piano di risposta regionale per i rifugiati dal Sudan, che richiede 1 miliardo di dollari, è finanziato solo per un quarto. Tra coloro che raggiungono oggi la Tunisia e l'Italia ci sono persone sudanesi che sono recentemente fuggite dai combattimenti che dopo essersi spostate dai Paesi vicini al Sudan confrontandosi con un contesto di assistenza decisamente insufficiente, sono state costrette a proseguire il loro viaggio verso l'Europa.

Di fronte alle numerose crisi e alle ingenti sfide nel raggiungimento della pace, è pertanto fondamentale **mantenere forte l'azione umanitaria**. Al contempo è necessario investire sui processi di cooperazione allo sviluppo, procedendo nel **rafforzamento delle partnership con gli attori di sviluppo** in contesti di sfollamento forzato. Il modello più comune che UNHCR ha adottato è il loro crescente coinvolgimento nel fornire risposte alle persone rifugiate attraverso il sostegno diretto ai Paesi ospitanti, consentendo loro di **includere la popolazione rifugiata nei programmi nazionali e di sostenere le comunità ospitanti**, fino a quando i rifugiati non potranno tornare a casa volontariamente, in sicurezza e dignità.

Interventi di questo tipo si pongono in un'ottica di vero e proprio *peacebuilding* per perseguire un'azione di pace e stabilizzazione dei Paesi fragili, ovvero investire maggiori sforzi e risorse nella creazione di resilienza tra le popolazioni colpite e le comunità ospitanti sin dall'inizio di una crisi. In questo senso, possiamo parlare non solo di "**sviluppo d'emergenza**", ma anche di un vero e proprio "**peacebuilding d'emergenza**". La resilienza è un baluardo della pace e, a questo proposito, garantire che le persone vulnerabili abbiano gli strumenti e le risorse necessarie per mitigare o adattarsi alle conseguenze della **crisi climatica** sono misure cruciali per la costruzione della pace, poiché il cambiamento climatico è un motore di conflitto e causa di instabilità.

L'Italia, attore centrale nei consessi internazionali, tra i quali il **G7**, di cui avrà la presidenza nel 2024, è un **partner fondamentale dell'UNHCR per affrontare temi di rilevanza globale**, quali le conseguenze dei conflitti e della crisi climatica, le migrazioni forzate e i rapporti con il Global South. Obiettivo che abbiamo in comune è certamente quello di "**fare sistema**", attraverso un approccio, che verrà discusso al Global Refugee Forum a dicembre, che coinvolga la società nel suo complesso e tutti gli attori della cooperazione italiana, a partire dalle **organizzazioni della società civile italiana**, molte delle quali sono nostre partner in Italia e in molte aree di crisi, la cui competenza e capacità operativa sono riconosciute in tutto il mondo. E poi il **settore privato italiano** che ha dimostrato di essere una componente essenziale del partenariato pubblico-privato per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e, come dimostrato anche qui in Italia, di essere parte della soluzione creando opportunità di lavoro per i rifugiati.

In ottica di sinergia e collaborazione, l'UNHCR può contribuire, anche nel contesto del **Processo di Roma** e del **Piano Mattei**, proponendo l'attivazione di **programmi da svolgersi simultaneamente lungo le principali rotte migratorie** per moltiplicare il potenziale di stabilizzazione delle popolazioni, affrontando così i bisogni nei luoghi più vicini al punto di partenza e riducendo il rischio che si intraprendano i pericolosi viaggi via terra e via mare. Tale approccio richiede **risorse adeguate volte a strutturare un'azione ampia e innovativa** per garantire la **gestione dei movimenti migratori misti e dare una risposta ai bisogni di protezione delle persone**, in particolare di quelle maggiormente vulnerabili, anche attraverso il rafforzamento di **canali sicuri**, rispetto ai quali l'Italia – con le evacuazioni, i corridori umanitari e universitari e, più di recente, con un programma di mobilità lavorativa accessibile anche alle persone rifugiate – è un esempio a livello mondiale.

Nel ringraziare per questa opportunità, si conferma la piena disponibilità dell'UNHCR a continuare il dialogo e a collaborare costruttivamente per il rafforzamento del sistema italiano di protezione delle persone rifugiate e richiedenti asilo e per trovare soluzioni condivise a livello internazionale per far fronte alle sfide globali.
