



Migrazione e Asilo in Italia

Rapporto 2023

Rapporto curato dal Punto di Contatto Nazionale italiano EMN
incardinato presso il Ministero dell'Interno
Direzione Centrale per le Politiche Migratorie
Autorità Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione
Dipartimento per le libertà Civili e l'immigrazione

Comitato editoriale
Prefetto Maria Forte
Vice Capo Dipartimento
Direttore Centrale per le Politiche Migratorie - Autorità Fondo Asilo, Migrazione Integrazione
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
Ministero dell'Interno

Vice Prefetto Maria Corsaro
Vicedirettore Centrale per le Politiche Migratorie
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
Ministero dell'Interno

Mariella De Santis
Funzionario Assistente Sociale Specialista
Direzione Centrale per le Politiche Migratorie - Autorità Fondo Asilo, Migrazione Integrazione
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
Ministero dell'Interno

Migrazione e Asilo in Italia

Rapporto 2023

SOMMARIO

1. INTRODUZIONE	7	5. PROTEZIONE TEMPORANEA E RISPOSTE ALL'AFFLUSSO DI PERSONE IN FUGA DALLA GUERRA IN UCRAINA	23
2. PANORAMICA DEGLI SVILUPPI DELLA POLITICA DI ASILO E MIGRAZIONE	8	INTRODUZIONE	23
INTRODUZIONE	8	5.1 PERMESSI DI SOGGIORNO	23
3. MIGRAZIONE LEGALE	11	5.2 ACCOGLIENZA NEL SISTEMA NAZIONALE	24
INTRODUZIONE	11	5.3 ACCOGLIENZA DIFFUSA E CONTRIBUTO DI SOSTENTAMENTO	24
3.1. INGRESSO E SOGGIORNO PER MOTIVI DI LAVORO, INQUADRAMENTO	11	5.4 ACCESSO AL LAVORO	25
3.1.2 IL SISTEMA DEGLI INGRESSI PER QUOTE	12	5.5 ASSISTENZA SANITARIA E SOCIALE	25
3.1.2.1 L'ESAME DELLE ISTANZE PRESENTATE NELL'AMBITO DEL DECRETO FLUSSI 2022 E IL DECRETO FLUSSI INTEGRATIVO	13	5.6 PROTEZIONE DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI	26
3.1.2.2 LE NOVITÀ APPORTATE DAL DECRETO FLUSSI TRIENNALE 2023-2025	14	5.7 IL CONTRIBUTO DEL FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE 2014-2020	26
3.1.3. INGRESSI "FUORI QUOTA"	16	6. MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI E ALTRI TARGET VULNERABILI	28
3.1.3.1. INGRESSO E SOGGIORNO PER MOTIVI DI STUDIO, RICERCA E FORMAZIONE	16	INTRODUZIONE	28
3.1.3.2 RECEPIMENTO DELLA C.D. DIRETTIVA BLUE CARD	17	6.1 MINORI STRANIERI	28
3.2. CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE E DEI LORO FAMILIARI	17	6.1.1 ACCESSO ALL'ISTRUZIONE	28
4. LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE TRA CAMBIAMENTI NORMATIVI E GESTIONE DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA	18	6.1.2 PREVENZIONE E CONTRASTO DELLE VIOLENZE A DANNO DI MINORI STRANIERI	29
INTRODUZIONE	18	6.2 I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI. INQUADRAMENTO	29
4.1 RICHIESTA E CONCESSIONE DI PROTEZIONE PER QUOTE INTERNAZIONALE	18	6.2.1 LE RECENTI EVOLUZIONI DEGLI ARRIVI VIA MARE E DEI RITROVAMENTI SUL TERRITORIO, DELLE RICHIESTE DI ASILO E IN TEMA DI ALLONTANAMENTI E RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI	30
4.1.1 PROTEZIONE SPECIALE	19	6.2.2 LE NOVITÀ LEGISLATIVE	31
4.1.2 ISTANZE REITERATE E RIAPERTURA DELL'ESAME DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE	20	6.2.3 ACCOGLIENZA E CAPACITÀ RICETTIVA	32
4.1.3 PROCEDURA SEMPLIFICATA DEL RICORSO	20	6.2.4 ASCOLTO E PARTECIPAZIONE DEI MSNA IN ACCOGLIENZA	33
4.2 IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI E DEI BENEFICIARI	20	6.2.5 ACCOMPAGNAMENTO ALLA TRANSIZIONE VERSO L'ETÀ ADULTA	33
4.2.1 PROCEDURE DI FRONTIERA	21	6.3 ALTRI GRUPPI VULNERABILI	34
4.2.2 IL SUPPORTO OFFERTO ATTRAVERSO IL FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI)	22	6.3.1 CONTRASTO AL LAVORO SOMMERSO	34
4.3 REINSEDIAMENTI E INGRESSI IN SICUREZZA	22		

7. INTEGRAZIONE E INCLUSIONE DEI MIGRANTI 35

INTRODUZIONE	35
7.1 FORMAZIONE CIVICO-LINGUISTICA DEGLI ADULTI, BORSE DI STUDIO E RICONOSCIMENTO TITOLI E QUALIFICHE	36
7.1.1 FORMAZIONE CIVICO-LINGUISTICA	36
7.1.2 BORSE DI STUDIO	36
7.1.3 RICONOSCIMENTO DI TITOLI E QUALIFICHE DEI RIFUGIATI	37
7.2 L'INCLUSIONE SOCIO-LAVORATIVA DEI CITTADINI STRANIERI	37
7.2.1 INSERIMENTO OCCUPAZIONALE DONNE PROVENIENTI DALL'UCRAINA	38
7.2.2 INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO DI MIGRANTI VULNERABILI IN EDILIZIA	38
7.2.3 LOTTA AL CAPORALATO	38
7.3 L'ACCESSO DEI MIGRANTI AI SERVIZI DI BASE	38
7.4 CAPACITY BUILDING E NETWORKING CON STAKEHOLDER DI SETTORE, COMPRESE LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE	39
7.5 PARTECIPAZIONE ATTIVA DEI MIGRANTI E DELLE SOCIETÀ DI ACCOGLIENZA ALL'INTEGRAZIONE	40
7.6 CONOSCENZA DEL FENOMENO MIGRATORIO E PROMOZIONE DI UNA CULTURA DELL'INTEGRAZIONE	40
7.7 COMBATTERE IL RAZZISMO E LA DISCRIMINAZIONE	41

8. CITTADINANZA E APOLIDIA 42

INTRODUZIONE	42
8.1 CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA	42
8.2 APOLIDIA	43

9. FRONTIERE, VISTI E SPAZIO SCHENGEN 44

INTRODUZIONE	44
9.1 GESTIONE DELLE FRONTIERE	44
9.2 COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI NEL SETTORE DELLA GESTIONE DELLE FRONTIERE	45
9.3 POLITICA DEI VISTI	46
9.4 GOVERNANCE RELATIVA ALLO SPAZIO SCHENGEN	46

10. MIGRAZIONE IRREGOLARE 47

INTRODUZIONE	47
10.1 CONTRASTO E PREVENZIONE DEL FENOMENO ATTRAVERSO GLI STRUMENTI DELLA MIGRAZIONE LEGALE	47
10.2 LE DISPOSIZIONI SPECIFICAMENTE VOLTE AL CONTRASTO DELL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE	48

11. TRATTA DI ESSERI UMANI 50

INTRODUZIONE	50
11.1 SVILUPPI NELLE POLITICHE STRATEGICHE NAZIONALI	51
11.2 EMERSIONE, IDENTIFICAZIONE, PROTEZIONE DELLE VITTIME DI TRATTA ED INFORMAZIONI LORO TRASMESSE	51

12. RITORNI E RIAMMISSIONI 54

INTRODUZIONE	54
12.1 VELOCIZZAZIONE DELL'ESECUZIONE DEI RIMPATRI	54
12.2 ESPULSIONE DEL TITOLARE DI PERMESSO DI LUNGO SOGGIORNO UE	55
12.3 TRATTENIMENTO	55
12.4 SVILUPPI A LIVELLO NAZIONALE PER QUANTO RIGUARDA LA PARTECIPAZIONE ALLE OPERAZIONI DI RIMPATRIO CONGIUNTE NEL 2023	56
12.5 SVILUPPI GIURIDICI O POLITICI IN MATERIA DI RIMPATRIO VOLONTARIO ASSISTITO E REINTEGRAZIONE (RVA&R)	56

13. MIGRAZIONE E SVILUPPO 58

13.1 QUADRO DI RIFERIMENTO E NUOVI SVILUPPI A PROPOSITO DEL NESSO MIGRAZIONE-SVILUPPO	58
13.2 SETTORI E PRIORITÀ DI AZIONE, FINANZIAMENTI E MONITORAGGIO	59
13.3 COOPERAZIONE CON PAESI PARTNER E INIZIATIVE SIGNIFICATIVE	61

1. INTRODUZIONE

L'European Migration Network (EMN) è una rete istituita con Decisione del Consiglio dell'Unione Europea n. 2008/381/CE con la primaria finalità di fornire informazioni aggiornate e comparabili sui temi relativi alle migrazioni e all'asilo, mettendole a disposizione delle istituzioni dell'Unione, delle istituzioni degli Stati membri e dei cittadini.

L'EMN è composto dalla Commissione Europea (DG HOME) con funzioni di impulso e coordinamento, e dai Punti di Contatto di tutti gli Stati membri e della Norvegia. Ogni Stato coinvolto nelle attività dell'EMN si avvale di una rete che può includere esperti di asilo e immigrazione appartenenti all'area governativa, accademica e alle ONG.

Il Punto di Contatto Nazionale per l'Italia è incardinato nel Dipartimento per le Libertà Civili e l'immigrazione – Direzione Centrale per le Politiche Migratorie del Ministero dell'Interno e si occupa della raccolta di dati e della formulazione di risposte alle Ad Hoc Queries presentate dalla Commissione europea e da altri Stati membri su tematiche specifiche in materia di immigrazione e asilo. Il Punto di Contatto contribuisce inoltre alla realizzazione di studi e pubblicazioni nonché all'organizzazione e partecipazione a convegni, seminari, conferenze e altre iniziative finalizzate a disseminare le informazioni di interesse per l'EMN, che si terranno in Italia e a Bruxelles.

La stesura del Rapporto annuale sulle migrazioni (ARM) è tra le attività più rilevanti e sfidanti della rete EMN, in quanto implica un monitoraggio continuo degli sviluppi politici e legislativi che si avvicinano a livello nazionale in materia di immigrazione e asilo al fine tracciare, in maniera chiara ed esaustiva, l'evoluzione delle politiche migratorie secondo le prospettive dell'analisi politica, giuridico-normativa, demografico-statistica e socio-economica. I contenuti dell'Rapporto annuale riguardano i principali sviluppi dell'anno di riferimento in materia di: migrazione legale, protezione internazionale, minori e gruppi vulnerabili, integrazione, cittadinanza e apolidia, frontiere e politiche dei visti, migrazione irregolare e traffico degli esseri umani, tratta degli esseri umani, rimpatri e riammissioni, migrazioni e sviluppo.

Il presente Rapporto è stato redatto grazie al contributo e alla supervisione delle Amministrazioni e degli Uffici che costituiscono la rete del Punto di Contatto Nazionale Italiano.

2. PANORAMICA DEGLI SVILUPPI DELLA POLITICA DI ASILO E MIGRAZIONE



INTRODUZIONE

Se il 2022 è stato l'anno della grande attenzione rivolta alla gestione dei flussi migratori dall'Ucraina, **il 2023 ha riportato al centro dell'attenzione pubblica il tema degli ingressi dalla frontiera marittima** che, in costante crescita dal 2019, hanno raggiunto volumi simili a quelli del periodo 2014-2017.

Nonostante l'indiscutibile portata, anche in termini di gestione dei flussi migratori, della crisi Ucraina e della nuova crescita degli sbarchi sulle nostre coste, **negli ultimi anni l'incremento delle persone di origine straniera in Italia ha subito una battuta di arresto**: secondo gli ultimi dati ISTAT disponibili (primo gennaio 2023), infatti, dopo aver raggiunto il massimo di 5 milioni e 171mila cittadini stranieri residenti nel nostro Paese all'inizio del 2021, nel biennio successivo la popolazione di origine straniera residente si è stabilizzata, sino agli attuali 5 milioni e 141 mila circa.

L'incidenza complessiva degli stranieri residenti sulla popolazione totale è pari all'8,6%, sebbene tale incidenza vari nei diversi territori italiani (al Nord l'incidenza straniera è pari all'11%, scende al 10,6% al Centro, fino a una percentuale pari al 4,2% nel Mezzogiorno). **Si rileva un ritorno dei movimenti migratori ai dati pre-pandemia**, con un aumento dei trasferimenti di residenza dall'estero, testimoniando una tendenza di crescita, avviata nel 2014 e interrottasi solo durante il periodo pandemico.

La stabilità del fenomeno migratorio nel nostro paese è confermata dai dati ISTAT relativi ai permessi di soggiorno. Tra il 2022 e il 2023 i **cittadini di Paesi terzi con regolare permesso di soggiorno in Italia sono aumentati di oltre il 4,5%**, passando da 3.561.540 al 1° gennaio 2022 a 3.727.706 al 1° gennaio 2023. La quota di coloro che sono in possesso di un titolo di soggiorno di lungo periodo è pari a 2.240.906, circa due terzi del totale (60%). Per quanto riguarda le principali provenienze dei titolari di permesso di soggiorno si conferma l'assoluta predominanza delle persone di origine (geografica) europea, che incidono per oltre il 60% del totale. Per quanto riguarda i primi tre paesi di provenienza, si segnalano Marocco (399.146) Albania (389.646) e Ucraina (383.511).

Un altro elemento che testimonia la sempre maggiore stabilità della presenza di persone di origine straniera e l'evoluzione del processo di integrazione è la presenza degli **alunni con cittadinanza non italiana**. Nell'anno scolastico

2021/2022 si registra un aumento del numero totale di studenti con cittadinanza non italiana che, complessivamente, ammonta a 872.360, con un incremento di quasi 7 mila unità (+0,8%) rispetto all'anno precedente (il 10,6% della popolazione studentesca). Nelle scuole dell'Infanzia e Primaria, l'incidenza raggiunge il 12%. La distribuzione territoriale degli studenti con cittadinanza non italiana è tutt'altro che omogenea. I dati 2021/2022 confermano una maggior concentrazione nelle regioni settentrionali (65,5%), a seguire nelle regioni del Centro (21,9%), e infine del Mezzogiorno (12,6%). Più di un quarto degli studenti con cittadinanza non italiana frequenta le scuole della Lombardia.

Infine, la **costante crescita delle nuove generazioni** caratterizza da anni l'evolversi della presenza degli studenti con background migratorio. La quota dei nati in Italia sul totale degli studenti di origine migratoria è arrivata al 67,5%.

A fronte della progressiva stabilizzazione e il consolidamento della componente regolarmente residente sul territorio nazionale, **il fenomeno degli sbarchi e le conseguenti richieste di protezione internazionale, come sopra anticipato, hanno subito una crescita rilevante**. Gli ingressi tracciati relativi al 2023 ammontano a 157.652, con una crescita del 75% rispetto al 2022 e di oltre il 185% rispetto al 2021. Un tale volume di arrivi è allineato con la media dello stesso periodo osservata durante la crisi migratoria del 2014-2017.

Rispetto alle provenienze delle persone giunte via mare, la prima nazionalità rilevata nel 2023 è quella guineana, con oltre 18mila persone, seguita da quella tunisina (17.322) e ivoriana (16.005). Da notare come, mentre le provenienze dalla Tunisia restano stabili (erano poco più di 18mila nel 2022), Guinea e Costa D'Avorio hanno subito una crescita vertiginosa (nel corso del 2022 avevano infatti fatto registrare numeri decisamente inferiori: poco più di 4mila per quanto riguarda la prima e circa 6mila la seconda). Si dimezzano, infine, le persone sbarcate di nazionalità egiziana, che nel 2023 sono 11 mila, mentre nel 2022 erano oltre 20mila.

Conseguentemente all'aumento degli arrivi, **la pressione è cresciuta in modo significativo anche sul sistema di accoglienza nazionale** che, al 31.12.2023, ospitava oltre 139mila persone (contro le 107.268 alla stessa data del

2022) concentrate prevalentemente in Lombardia (oltre 18mila persone), Emilia-Romagna (12.914), Piemonte (12.417) e Lazio (12.231).

Infine, la gestione dell'emergenza umanitaria ha implicato un'ulteriore crescita di prime richieste di protezione internazionale, passate da 77.200 nel 2022 a 130.565 nel 2023. Le domande di protezione trattate nel corso dell'anno sono state 41.415 e, di queste, 20.785 hanno ottenuto esito positivo (di cui protezione umanitaria 46%, protezione sussidiaria 30%, rifugiati 24%). Le domande rigettate sono state 20.625, una percentuale molto simile a quella delle domande accolte.

La complessità di tale quadro ha determinato l'agire del Governo nel corso di tutto il 2023. Nelle pagine che seguono si riportano le principali misure, anche di carattere trasversale, che hanno contraddistinto l'anno in esame. Gli aspetti specifici delle diverse sfaccettature del fenomeno migratorio in Italia e delle principali misure implementate nel corso del 2023 verranno riprese e approfondite nei diversi capitoli che compongono il presente Rapporto.

Innanzitutto, si segnala la Delibera del Consiglio dei Ministri dell'11 aprile 2023 **“Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo”**. La delibera nasce dalla necessità di gestire l'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo, che ha a sua volta determinato un eccezionale accrescimento delle esigenze volte ad assicurare il soccorso e l'assistenza alla popolazione interessata. La dichiarazione di stato di emergenza, della durata iniziale di 6 mesi e con una dotazione finanziaria di 5 milioni di euro (successivamente prorogata il 5 ottobre 2023 per ulteriori 6 mesi) ha favorito la possibilità di porre in essere tutte le iniziative di carattere straordinario finalizzate al superamento della grave situazione determinatasi per fronteggiare le conseguenti criticità.

In data 5 maggio 2023 è stata adottata la legge di conversione del decreto-legge del 10 marzo 2023 recante **“Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare”**.

Il decreto legge del 10 marzo e la successiva conversione in legge sono l'esito di una seduta del Consiglio dei Ministri tenutosi a Cutro, in provincia di Crotone, a seguito del tragico naufragio avvenuto tra il 25 e il 26 febbraio 2023, dove persero la vita almeno 94 persone, di cui 34 minori.

Tale normativa ha inciso su diversi aspetti legati alla gestione dell'immigrazione, sia regolare che irregolare, e contiene sia **disposizioni in materia di flussi di ingresso legale e permanenza dei lavoratori stranieri sia disposizioni in materia di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare**.

Le principali novità contenute nella legge sono riportate nei paragrafi di riferimento (migrazione legale; protezione internazionale; minori stranieri non accompagnati; migrazione irregolare; ritorno forzato e trattenimento).

Sempre nell'ottica di aumentare la portata dei flussi migratori per lavoro, anche come strumento di riduzione dell'immigrazione irregolare, va sottolineato che nel **2023 per la**

prima volta è stata definita una programmazione dei flussi di ingresso legale su base triennale. La *“Programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025”* ha fissato in un unico atto i criteri per la determinazione dei flussi (nell'ambito e al di fuori delle quote) la programmazione delle quote massime d'ingresso dei lavoratori stranieri per ciascun anno del triennio 2023-2025 e le relative procedure. Per il triennio 2023-2025, il Governo ha previsto complessivamente 452.000 ingressi (136.000 cittadini stranieri per il 2023; 151.000 per il 2024; 165.000 per il 2025).

In linea con l'analisi dei fabbisogni emersa nel confronto con le associazioni datoriali e sindacali, è stata introdotta la logica incrementale delle quote così da ridurre in modo progressivo il divario tra flussi di ingresso e fabbisogni del mercato del lavoro, tenendo conto della capacità di accoglienza e d'inserimento dei lavoratori stranieri nelle comunità locali (per approfondire si veda il capitolo migrazione legale).

A rinforzo dell'esigenza di prevenire e contrastare l'immigrazione irregolare, gestire più efficacemente il sistema di accoglienza e dei servizi forniti, estendere la tutela alle donne richiedenti asilo nel sistema di accoglienza e gestire l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, il 5 dicembre 2023 è entrata in vigore la legge di conversione del decreto legge del 5 ottobre 2023 recante **“Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno”**. Il decreto contiene disposizioni per la prevenzione e il contrasto dell'immigrazione irregolare, in materia di protezione internazionale e di minori stranieri non accompagnati, misure in materia di accoglienza e misure per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'Interno (si vedano paragrafi relativi: protezione internazionale; misure di accoglienza; minori non accompagnati).

Inoltre, nel 2023, il Governo italiano è stato impegnato in **diverse missioni in Paesi di origine e di transito le quali hanno generato accordi e programmi di cooperazione** in materia di prevenzione della migrazione irregolare, al traffico di migranti e alla tratta, di rimpatri e riammissione. A questo proposito si segnalano in particolare:

- accordi bilaterali per migrazione e mobilità con India e Tunisia (cfr. Capitolo 13);
- programma cofinanziato da Senegal e Italia per la prevenzione della migrazione irregolare (cfr. Capitolo 13);
- collaborazione con le autorità tunisine per il controllo delle frontiere terrestri sul versante algerino (cfr. Capitolo 9);
- cooperazione bilaterale con la Costa d'Avorio per le operazioni di identificazione dei migranti irregolari (cfr. Capitolo 9);
- prevenzione del traffico di migranti: missioni a supporto delle forze locali in Libia, Niger e Mali (cfr. Capitolo 9);
- cooperazione in materia di migrazione e sviluppo con il Piano strategico Italia-Africa (cfr. Capitolo 13).

Infine, la Camera ha approvato il disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, sottoscritto e annunciato a Roma il 6 novembre 2023.

L'obiettivo dell'accordo è quello di implementare una cooperazione bilaterale sulla gestione delle domande di asilo e la prevenzione dell'immigrazione irregolare resasi necessaria a fronte dell'aumento della pressione migratoria e del flusso di richiedenti asilo.

Con tale atto l'Albania riconosce all'Italia il diritto all'utilizzo - secondo i criteri stabiliti dal Protocollo - di determinate aree, concesse a titolo gratuito per la durata del Protocollo, destinate alla realizzazione di strutture per effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio dei migranti non aventi diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano. Il provvedimento reca, inoltre, alcune norme di coordinamento con l'ordinamento interno.

3. MIGRAZIONE LEGALE



INTRODUZIONE

La migrazione legale è una componente centrale nella gestione del fenomeno migratorio. **La promozione e il rafforzamento dei canali legali di ingresso contribuiscono infatti a contrastare il fenomeno della migrazione irregolare e a scoraggiare le persone dall'intraprendere viaggi pericolosi**, affidandosi talvolta ad organizzazioni criminali. Un ruolo centrale a questo proposito è giocato dalla disciplina inerente all'ingresso e al soggiorno per motivi di lavoro. Ove ben strutturata, quest'ultima può consentire di **rispondere alle esigenze del sistema economico produttivo nazionale**, colmando le carenze di lavoratori in specifici settori del mercato italiano. Inoltre, le politiche volte ad attrarre profili particolarmente qualificati contribuiscono a qualificare l'Italia un paese competitivo sulla scena internazionale.

Un cittadino di Paese terzo può fare regolare ingresso in Italia e stabilirvisi anche per ragioni diverse da quelle strettamente legate all'esercizio di una attività lavorativa (es. per ricongiungersi ad un familiare già presente sul territorio o per motivi di studio, formazione e ricerca). L'efficace coordinamento di queste distinte discipline deve tenere conto tanto della loro "dimensione interna" (es. la capacità di assorbimento del sistema nazionale, i bisogni economico produttivi) quanto di quella "esterna", che

riguarda le condizioni nel contesto di origine dei cittadini stranieri. La sua realizzazione richiede quindi, accanto ad una efficace programmazione, anche la cooperazione con i paesi di provenienza degli stessi.

A fronte di tale quadro generale, nei successivi paragrafi saranno considerati i principali sviluppi normativi che hanno interessato il sistema italiano nel corso dell'ultimo anno.

Premesso un esame dell'andamento dei flussi di ingresso stabiliti con apposito decreto del 29 dicembre 2022, si procederà successivamente ad illustrare le importanti innovazioni apportate dal decreto legge 20/2023, convertito con modificazioni con legge 50/2023, alla disciplina di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro e in particolare con l'adozione del c.d. decreto flussi triennale 2023 -2025, per poi passare all'esame delle ulteriori disposizioni destinate all'ingresso per motivi di studio e agli ingressi dei lavoratori altamente qualificati. Infine, si esamineranno le modifiche apportate alla disciplina relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e i provvedimenti volti ad imprimere una accelerazione all'esame delle domande presentate nell'ambito della procedura di emersione.



3.1. INGRESSO E SOGGIORNO PER MOTIVI DI LAVORO, INQUADRAMENTO

L'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro sono disciplinati dal decreto legislativo 286/1998¹, "Testo unico in materia di immigrazione" (d'ora in avanti T.U.I.). Quest'ultimo distingue tra le norme applicabili alla generalità dei lavoratori, per i quali è previsto un meccanismo di ingressi per quote, e quelle previste per speciali categorie degli stessi, il cui ingresso avviene al di fuori di un ammontare predefinito.

La differenza di disciplina riflette le diverse esigenze che informano la politica migratoria italiana. **Ragioni di sostenibilità delle misure impongono una programmazione dei flussi di ingresso. Al contempo, questi ultimi debbono essere allineati ai bisogni del contesto economico produttivo nazionale.** La stessa Commissione europea ha riconosciuto il ruolo estremamente rilevante della disciplina della migrazione legale, in particolare a fini lavorativi² e sottolineato la necessità di agire tempestivamente, attraverso un approccio sistemico, per potenziare la forza

1 Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Gu n. 191 del 18.08.1998- suppl. Ordinario n. 139.
2 COM(2022) 657 definitivo.

lavoro³. L'Italia, come l'Unione europea, sperimenta ormai da tempo un progressivo invecchiamento della popolazione, cui l'immissione di lavoratori stranieri può fornire un argine, anche se in misura solo parziale, nonché offrire la possibilità di attrarre competenze e profili professionali altrimenti difficilmente reperibili. Nei paragrafi che seguono sono quindi illustrati i principali sviluppi in materia di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro verificatisi nel corso del 2023.

3.1.2 IL SISTEMA DEGLI INGRESSI PER QUOTE

L'art. 3 del T.U.I., che disciplina le politiche migratorie, delinea un sistema in base al quale, fatta eccezione per alcune categorie specifiche, **l'ingresso e il soggiorno per motivi di lavoro subordinato (anche stagionale) e autonomo deve avvenire entro le quote definite annualmente** (c.d. decreto flussi), nel contesto di una programmazione triennale (c.d. documento programmatico).

Il documento programmatico è predisposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ad esito di una ampia consultazione che coinvolge i Ministeri competenti, le Regioni e le Province autonome, le associazioni di categoria e le principali organizzazioni sindacali, al fine di tenere conto delle esigenze del mondo produttivo. Successivamente il documento è approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento e una volta acquisito il parere positivo delle Camere è emanato dal Presidente della Repubblica. L'adozione del documento programmatico ricopre diverse finalità, tra cui, in particolare, **l'individuazione dei "criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato" nonché "degli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia"**.

Il successivo decreto flussi definisce il numero massimo di lavoratori (subordinati, stagionali e autonomi) che nel corso dell'anno potranno fare regolare ingresso nel territorio dello Stato per svolgere attività lavorativa. L'ammontare delle quote è definito tenendo conto dei criteri stabiliti all'art. 21 del T.U.I., vale a dire: le indicazioni fornite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello nazionale e regionale; i dati sull'effettiva richiesta di lavoro suddivisi per regioni e per bacini provinciali di utenza; i rapporti eventualmente trasmessi dalle Regioni sulla presenza e sulla condizione degli immigrati extracomunitari nel territorio regionale, contenenti anche le indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo.

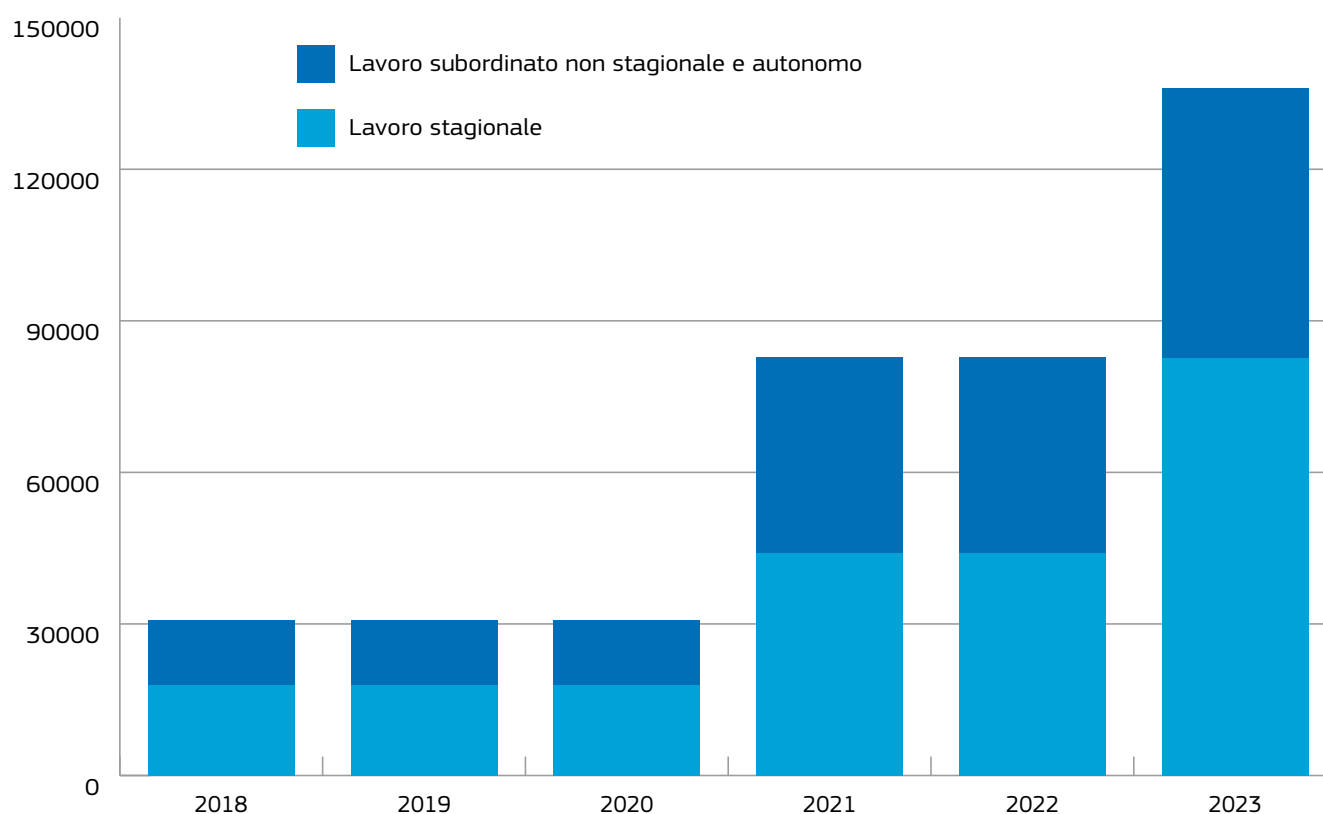
A partire dal 2007 e sino al 2023, in considerazione dell'incremento degli arrivi via mare e della particolare condizione economica, non è più stato adottato un documento programmatico e l'ammontare degli ingressi è stato definito di anno in anno tramite il solo decreto flussi.

Con il decreto legge n. 20/2023 convertito con modificazioni dalla legge 50/2023, è stato previsto, in deroga al sistema di cui all'art. 3 T.U.I. sopra menzionato, che la determinazione delle quote per il triennio 2023-2025 non avvenga in base a decreti annuali, bensì in base ad un unico atto (ossia con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) per l'intero triennio, ferma restando la possibilità, nelle more dell'adempimento delle quote di programmazione triennale, di adottare "decreti ulteriori" qualora se ne ravvisi la necessità.

I decreti flussi adottati annualmente hanno frequentemente riguardato solo il lavoro stagionale e autonomo nonché la conversione in lavoro subordinato del permesso

3 COM(2023) 715 definitivo.

Grafico 1 – Quote adottate tramite decreti flussi 2018-2023



di soggiorno per studio o lavoro stagionale di stranieri già presenti sul territorio nazionale. Negli ultimi anni, tra il 2018 e il 2020, il numero complessivo di quote di ingressi è stato fissato in 30.850 unità, un'entità relativamente modesta, che teneva conto dell'incremento dei flussi di richiedenti asilo verificatosi in quel periodo.

Dal 2021, invece, l'ammontare complessivo è stato progressivamente aumentato nell'ottica di avviare un processo di innovazione della strategia italiana nelle politiche migratorie per motivi di lavoro.

Anche il c.d. decreto flussi triennale 2023–2025 ha confermato questa evoluzione, ampliando il numero complessivo di lavoratori ammessi a fare ingresso in Italia nei tre anni e ampliando i settori lavorativi interessati.

3.1.2.1 L'ESAME DELLE ISTANZE PRESENTATE NELL'AMBITO DEL DECRETO FLUSSI 2022 E IL DECRETO FLUSSI INTEGRATIVO

Un primo aumento delle quote di ingresso è stato realizzato con il decreto flussi 2022, firmato il 29 dicembre 2022 mediante il quale il totale delle quote, comprensivo di ingressi e conversioni, è stato inizialmente aumentato a 82.705 unità. Nella ripartizione originariamente prevista dal decreto, infatti, 44.000 quote sono state destinate ai lavoratori stagionali, mentre le restanti 38.705 sono state riservate a lavoratori non stagionali⁴, subordinati o autonomi⁵.

Già al 27 marzo 2023, primo giorno per l'invio delle domande (c.d. primo "click day"), le istanze presentate sono state oltre 252mila, a fronte degli 82.705 posti disponibili nell'ambito delle quote previste dal decreto.

Dall'analisi dei dati, pubblicata l'8 aprile dal Ministero dell'Interno⁶, è emersa una netta prevalenza della Campania, prima regione di provenienza delle istanze presentate (109.716), seguita dal Lazio (20.879) e dal Veneto (20.661).

A livello provinciale i numeri più rilevanti interessano Napoli (68.034), Salerno (19.837), Caserta (17.828), Roma (10.473). Fra le province del nord, si segnalano Verona (9.947) e Milano (6.905).

In riferimento alla tipologia, le domande per lavoro stagionale, su tutto il territorio nazionale, ammontano a 151.502, di cui soltanto 303 per stagionali pluriennali: in particolare, le province che per tale tipologia hanno ricevuto più istanze sono Napoli (40.513), Salerno (14.056) e Caserta (12.993).

Le domande di lavoro subordinato non stagionale sono 96.215 e riguardano principalmente le province di Napoli (27.488), Roma (7.451) e Milano (6.068).

Il settore produttivo maggiormente richiesto nell'ambito del lavoro subordinato non stagionale, tra quelli previsti da Decreto flussi 2022 - autotrasporto, edilizia, turistico/alberghiero, meccanica, telecomunicazioni, alimentare e cantieristica

navale - è quello dell'edilizia con il 70,72%, seguito dal turistico/alberghiero (8,41%) e dall'alimentare (8,22%).

In merito alla nazionalità, il 46,13% delle domande indicano lavoratori del Bangladesh, il 18,17% dell'India e il 18,02% del Marocco.

L'elevato ammontare di domande presentate in relazione ai posti disponibili ha indotto il Governo, su sollecitazione delle parti sociali coinvolte nelle consultazioni relative all'adozione della programmazione triennale⁷, ad emanare un nuovo decreto flussi "integrativo". È in questo scenario che si è giunti all'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 luglio 2023 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 189, con il quale è stato previsto **un aumento di 40.000 quote per lavoro subordinato stagionale, che si sono aggiunte alle 44.000 quote già previste con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 dicembre 2022** ed esauritesi in poche ore.

I nuovi ingressi autorizzati per lavoro stagionale riguardano i settori agricolo e turistico-alberghiero, a valere sulle domande già presentate, nell'ambito e secondo le procedure stabilite dal Decreto flussi 2022.

Le quote aggiuntive tengono conto dei fabbisogni evidenziati dal mondo economico e produttivo nazionale relative al lavoro subordinato stagionale, per le esigenze del settore agricolo e del settore turistico alberghiero.

Come chiarito nella circolare congiunta del 10 agosto 2023, per l'istruttoria delle domande sono risultate valide le regole già dettate per il decreto flussi 2022. In particolare, la circolare prevede che:

- trascorsi trenta giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del nuovo decreto senza che siano emerse le ragioni ostative di cui all'art. 24 del decreto legislativo n. 286/1998, il nulla osta viene rilasciato automaticamente e inviato – in via telematica – alle Rappresentanze diplomatiche italiane dei Paesi di origine che, nel tempo di venti giorni dalla relativa domanda, rilasciano il visto di ingresso;
- le verifiche relative alle condizioni contrattuali e alla capacità economica del datore di lavoro non vengono più svolte dagli Ispettorati del lavoro, ma sono demandate in via esclusiva a professionisti, ovvero a coloro che siano iscritti nell'albo dei consulenti del lavoro, in quelli degli avvocati o dei dottori commercialisti ed esperti contabili. In caso di esito positivo di dette verifiche, gli stessi rilasciano apposita asseverazione che va allegata alla domanda di nulla osta al lavoro. L'asseverazione non è richiesta nel caso in cui le domande siano state inviate, in nome e per conto dei propri associati, dalle Organizzazioni di categoria firmatarie dei Protocolli d'Intesa col Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- non è richiesta, per i lavoratori stagionali, la verifica di indisponibilità di lavoratori già presenti sul territorio nazionale.

4 Oltre ad ampliare il numero complessivo delle quote, il DPCM ha operato un'estensione delle categorie dei settori dei potenziali beneficiari delle quote per lavoro non stagionale. Infatti, all'interno di esse, 30.105 sono state destinate, oltre che a beneficio dei lavoratori dell'autotrasporto, dell'edilizia e del settore turistico alberghiero, anche a quelli della meccanica, delle telecomunicazioni, dell'alimentare e della cantieristica navale.

5 Le ulteriori specifiche relative alla ripartizione delle quote e i paesi di provenienza possono essere agevolmente consultate anche sul Portale integrazioneimmigranti.gov.it del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

6 Disponibile al presente [link](#)

7 Flussi, si lavora al piano triennale dei fabbisogni | Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

3.1.2.2 LE NOVITÀ APPORTATE DAL DECRETO FLUSSI TRIENNALE 2023-2025

Il 2023 ha segnato **importanti novità** in materia di regolamentazione dei flussi di ingresso sia sul piano sostanziale che procedurale.

Va segnalato, anzitutto, che per la prima volta viene sperimentata una programmazione su base triennale, così come stabilito dall'art. 1 del decreto legge n. 20/2023 convertito con modificazioni con legge 50/2023. In deroga alle disposizioni di cui all'art. 3 del T.U.I. sopra richiamate, l'art. 1 del decreto legge 20/2023 ha stabilito che *“Per il triennio 2023-2025, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale e per lavoro autonomo, sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri”*.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 settembre 2023 recante la *“Programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025”* ha fissato in un unico atto i criteri per la determinazione dei flussi, nell'ambito e al di fuori delle quote, la programmazione delle quote massime d'ingresso dei lavoratori stranieri per ciascun anno del triennio 2023-2025 e le relative procedure.

Inoltre, dando seguito all'analisi dei fabbisogni delle realtà produttive del Paese emersi dal confronto con le associazioni datoriali e sindacali, è stata introdotta la logica incrementale delle quote ed è stato ridotto in modo progressivo il divario tra flussi di ingresso e fabbisogni del mercato del lavoro, tenendo conto della capacità di accoglienza e d'inserimento dei lavoratori stranieri nelle comunità locali.

Tabella 1 - Quote di ingresso per annualità e categoria

	2023	2024	2025
Lavoro subordinato non stagionale (art. 6)	52770	61250	70720
Cittadini di Stati che promuovono campagne mediatiche contro traffici migratori irregolari (art. 6 co. 2)	1900	2380	2850
Cittadini di Paesi con accordi vigenti in materia migratoria (art. 6 co.3 lett. A)	25000	25000	25000
Cittadini di altri Paesi con accordi futuri in materia migratoria (art. 6 co. 3 lett. B)	12000	20000	28000
Lavoratori di origine italiana residenti in Venezuela (art. 6 co. 4 lett. a)	90	90	90
Apolidi e rifugiati (art. 6 co. 4 lett. b)	180	180	180
Lavoratori nel settore dell'assistenza familiare e socio-sanitaria (art. 6 co. 4 lett. C)	9500	9500	9500
Conversione di altri permessi di soggiorno (art. 6 co. 5)	4100	4100	5100
Lavoro autonomo	680	700	730
Cittadini di Stati che promuovono campagne mediatiche contro traffici migratori irregolari (art. 6 co. 2)	100	120	150
Lavoratori di origine italiana residenti in Venezuela (art. 6 co. 4 lett. a)	10	10	10
Apolidi e rifugiati (art. 6 co. 4 lett. b)	20	20	20
Cittadini appartenenti a specifiche categorie professionali (art. 6 co. 7)	500	500	500
Conversione di altri permessi di soggiorno (art. 6 co. 6)	50	50	50
Lavoro stagionale (art. 7)	82550	89050	93550
Cittadini di altri Paesi con accordi futuri in materia migratoria (art. 7 co. 2 lett. a)	8000	12000	14000
Cittadini di Stati che promuovono campagne mediatiche contro traffici migratori irregolari (art. 7 co. 2 lett. b)	2500	3000	3500
Apolidi e rifugiati (art. 7 co. 2 lett. c)	50	50	50
Cittadini di Paesi con accordi migratori e pluristagionali (art. 7 co. 3)	2000	2000	2000
Cittadini di Paesi con accordi in materia migratoria nel settore agricolo con istanza presentata da associazioni datoriali (art. 7 co. 4)	40000	41000	42000
Cittadini di Paesi con accordi in materia migratoria nel settore turistico con istanza presentata da associazioni datoriali (art. 7 co. 5)	30000	31000	32000

Per il triennio 2023–2025 il Governo ha previsto complessivamente 452.000 ingressi, rimarcando un nuovo aumento delle quote di ingresso rispetto alle precedenti annualità. In particolare, si prevede l'ingresso di:

- 136.000 cittadini stranieri per l'anno 2023;
- 151.000 cittadini stranieri per l'anno 2024;
- 165.000 cittadini stranieri per l'anno 2025.

La ripartizione delle quote di ingresso per annualità e categoria può essere desunta dalla tabella n. 1.

Tra le **professionalità** che possono essere richieste, insieme a elettricisti e idraulici, una quota specifica viene riattivata per gli addetti ai settori dell'assistenza familiare e socio-sanitaria. Inoltre, si è rilevato un particolare fabbisogno di lavoratori per il trasporto passeggeri con autobus e per la pesca, che sono stati dunque a loro volta inseriti. Si confermano per il lavoro subordinato non stagionale i settori dell'autotrasporto merci per conto terzi, dell'edilizia, quello turistico-alberghiero, della meccanica, delle telecomunicazioni, dell'alimentare, della cantieristica navale, oltre agli acconciatori, degli elettricisti e degli idraulici. Per il lavoro subordinato stagionale i settori agricolo e turistico-alberghiero.

Tra i criteri per la programmazione degli ingressi di cui agli artt. 2, 3, 4 del DPCM emergono, accanto alla esigenza di conseguire una "riduzione del divario tra l'entità dei flussi di ingresso e il fabbisogno del mercato del lavoro", quelle inerenti alla gestione della migrazione legale e di contrasto alla migrazione irregolare.

Nel DPCM si prevede infatti che la programmazione degli ingressi sia altresì ispirata dall'intento di 1) potenziare gli strumenti di formazione nei paesi di origine dei lavoratori stranieri (art. 2, lett. c) del DPCM); 2) incentivare modalità di collaborazione, anche mediante intese o accordi con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori verso l'Italia, al fine di facilitare la migrazione legale e contrastare quella irregolare (art. 2 lett. d) e in ultimo 3) la possibilità di prevedere quote di ingressi per lavoro subordinato anche a carattere stagionale, di cittadini di Paesi terzi con i quali l'Italia ha sottoscritto intese o accordi in materia di rimpatrio (art. 4, lett. b) del DPCM).

Alla luce di tali criteri, entro l'ambito della programmazione delle quote per lavoro stagionale su 265.150 sono stati destinati a lavoratori stagionali di paesi con i quali sono vigenti accordi di cooperazione in materia migratoria 34.000 ingressi per cittadini di Paesi con i quali analoghi accordi entreranno in vigore nel triennio 2023-2025.

Sempre con finalità di contrasto all'immigrazione irregolare, è stata introdotta per la prima volta una speciale quota di ingressi per lavoratori stagionali provenienti da Paesi che promuovono "campagne mediatiche aventi ad oggetto i rischi per l'incolumità personale derivanti dall'inserimento in traffici migratori irregolari".

Ulteriori quote di ingresso sono state previste a favore di apolidi e rifugiati riconosciuti dall'UNCHR o dalle autorità competenti nei paesi di primo asilo o di transito (art. 2 lett. f e art. 4 lett. c del DPCM).

Al fine di incentivare meccanismi regolari di migrazione circolare, per il triennio 2025, 6000 quote sono state destinate al lavoro stagionale pluriennale, ovvero a quei cittadini stranieri che abbiano fatto ingresso in Italia per prestare lavoro subordinato stagionale almeno una volta nei cinque anni

precedenti e per i quali il datore di lavoro presenti richiesta di nulla osta pluriennale per lavoro subordinato stagionale. Con il decreto legge 20/2023 il legislatore ha apportato altresì importanti **modifiche di carattere procedurale** alla disciplina dei flussi di ingresso, al fine di facilitarne una più agevole trattazione, anche stabilizzando le semplificazioni già apportate dal decreto legge 73/22 e impiegate per esaminare le domande di nulla osta al lavoro presentate nell'ambito del decreto flussi 2022.

In particolare, per rendere effettivo il termine previsto per il rilascio del nulla osta al lavoro nell'ambito delle verifiche dello Sportello Unico per l'immigrazione effettuate a seguito della presentazione della domanda di nulla osta all'ingresso, il nulla osta viene rilasciato dopo 60 giorni dalla presentazione delle domande, per le domande riguardanti il lavoro non stagionale, e dopo 20 giorni, per quelle afferenti al lavoro stagionale, fermo restando la possibilità di revoca in presenza dell'esito negativo della verifica della Questura. Il nulla osta è quindi immediatamente inviato alle Rappresentanze diplomatiche italiane dei Paesi di origine per il rilascio del visto di ingresso.

Ai sensi dell'art. 22, comma 6-bis del T.U.I. il lavoratore che ha fatto ingresso in Italia dopo il rilascio del nulla osta e del visto, nelle more della sottoscrizione del contratto di soggiorno, potrà immediatamente svolgere attività lavorativa. In tal caso le associazioni datoriali, nonché il singolo datore di lavoro, dovranno provvedere autonomamente alla comunicazione obbligatoria al Centro per l'impiego. Il decreto legge 20/2023 ha previsto, per i flussi 2022, per i datori di lavoro che hanno presentato domanda di assegnazione dei lavoratori agricoli ma che non sono rientrati nelle quote del Decreto Flussi 2022, la trattazione prioritaria delle pratiche nei successivi decreti flussi del triennio, senza necessità di ripresentare tutta la documentazione.

A fronte di tale quadro, le **domande pre-compilate** per assumere lavoratori stranieri residenti all'estero nell'ambito dei flussi 2023 sono state **607.904**, a fronte di 136 mila quote previste.

Quanto alla tipologia, 253.473 delle domande sono relative al lavoro subordinato non stagionale, 260.953 sono relative al lavoro stagionale, 86.074 riguardano il settore dell'assistenza familiare e socio-sanitaria.

3.1.3. INGRESSI “FUORI QUOTA”

Gli artt. 27 ss. del T.U.I. consentono ad alcuni profili professionali particolari l'ingresso al di fuori delle quote previste annualmente dal decreto flussi. Si tratta, in particolare, dei c.d. ingressi per lavoro “in casi particolari”, elencati all'art. 27 del T.U.I.⁸, e degli ingressi di lavoratori altamente qualificati e di quelli nell'ambito di trasferimenti infrasocietari.

Nel corso del 2023, le categorie sottratte al meccanismo delle quote si sono inoltre arricchite di una ulteriore ipotesi.

Il decreto legge 20/2023 convertito con modificazioni con legge 50/2023, ha eliminato la necessità di prevedere quote riservate per la conversione dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi di studio e formazione in permessi per lavoro (art. 3,1 del decreto legge 20/2023) e per l'ingresso di lavoratori che abbiano completato appositi programmi di istruzione e formazione nei paesi di origine (art. 3,1 del decreto legge 20/2023).

Pertanto, a seguito di tali modifiche, gli stranieri che hanno completato con successo un percorso di formazione professionale e civico-linguistica disciplinato dall'art. 23 del Testo Unico Immigrazione, possono essere assunti per lavoro subordinato al di fuori delle quote previste dal decreto flussi. Analogamente, avvengono ora al di fuori delle quote le conversioni dei permessi di soggiorno per studio e formazione in lavoro.

L'innovazione è stata adottata nell'ottica di favorire l'ingresso di personale formato ed evitare che le quote non vengano assegnate completamente. Nelle annualità precedenti le quote destinate all'ingresso di questi lavoratori sono rimaste in parte inutilizzate. In base al comma 1, i corsi devono rientrare tra quelli approvati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero dell'istruzione e del merito o dal Ministero dell'università e della ricerca. Tali corsi, da realizzarsi nei Paesi di origine, possono essere realizzati anche in collaborazione con le regioni, le province autonome e altri enti locali, le organizzazioni nazionali degli imprenditori e datori di lavoro e dei lavoratori, nonché dagli organismi internazionali finalizzati al trasferimento dei lavoratori stranieri in Italia ed al loro inserimento nei settori produttivi del Paese e dagli enti ed associazioni operanti nel settore dell'immigrazione da almeno tre anni.

Per il 2023 e 2024, è stata prevista in via transitoria la possibilità che detti corsi di formazione professionale e civico-linguistica per la selezione e la formazione di lavoratori direttamente nei Paesi di origine, siano realizzati dalle organizzazioni nazionali dei datori di lavoro presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e dalle loro articolazioni territoriali o di categoria con organismi formativi in accordo con gli organismi formativi o con gli operatori dei servizi per il lavoro, accreditati a livello nazionale o regionale, ovvero con gli enti e le associazioni operanti nel settore dell'immigrazione iscritti al registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati. A completamento del corso di formazione, previa verifica e attestazione da parte dei predetti enti, i lavoratori possono fare ingresso in Italia entro tre mesi dalla conclusione del corso.

In tali casi l'ingresso è consentito, ai sensi dell'art. 23 del T.U.I., al di fuori delle quote, previa richiesta di nulla osta allo Sportello Unico Immigrazione competente, cui segue

il rilascio di visto di ingresso, da richiedere entro sei mesi dalla conclusione del corso alle autorità consolari competenti, corredando l'istanza con la disponibilità all'assunzione da parte del datore di lavoro.

A tale proposito è significativo evidenziare la pubblicazione il 7 luglio 2023 delle *Linee Guida sui programmi di formazione professionale e civico-linguistica all'estero*⁹ da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Posto l'obiettivo di conseguire elevati standard di formazione e attrarre quindi le “giuste competenze” nel mercato del lavoro italiano, il documento fissa le modalità di predisposizione e individua i criteri per la valutazione, da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (d'ora in avanti MLPS), dei programmi di formazione professionale e civico linguistica nei paesi di origine o nei paesi di primo asilo o di transito per i rifugiati, ai sensi dell'art. 23, decreto legislativo n. 286/1998, come novellato dalla Legge del 5 maggio 2023.

3.1.3.1. INGRESSO E SOGGIORNO PER MOTIVI DI STUDIO, RICERCA E FORMAZIONE

Accanto agli ingressi legati allo svolgimento di attività lavorativa, si trovano quelli legati a motivi di studio, ricerca e formazione. Anche in tali casi, la persona che soddisfa i requisiti previsti dalla normativa, deve procurarsi un visto di ingresso che le consentirà, una volta nel paese, di ottenere un permesso di soggiorno per studio, di durata non inferiore al corso che intende seguire, convertibile alla scadenza in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Il decreto legge 20 marzo n. 23 convertito nella Legge 5 maggio 2023 n. 50, ha soppresso la previsione che subordinava la conversione dei permessi di soggiorno per studio e formazione in permesso di soggiorno per lavoro alla disponibilità di una quota prevista dal decreto flussi annuale. Ne consegue che tali permessi, purché ancora in corso di validità, possono ora essere convertiti in qualsiasi momento dell'anno e senza limiti numerici.

A partire dal 2013, il contingente relativo agli ingressi legati alla partecipazione a corsi di formazione e tirocini è stabilito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Interno e con il Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale con apposito decreto di programmazione triennale.

Per il triennio 2023/2025 il limite massimo di ingressi in Italia per motivi di formazione/tirocinio è pari a:

- 7.500 ingressi per la frequenza di corsi di formazione professionale finalizzati al riconoscimento di una qualifica o alla certificazione delle competenze acquisite di durata non superiore a 24 mesi;
- 7.500 ingressi per lo svolgimento di tirocini formativi e di orientamento finalizzati al completamento di un percorso di formazione professionale iniziato nel paese di origine.

8 Tra cui rientrano ad esempio dirigenti o personale altamente specializzato di società, lettori o professori universitari, personale artistico o tecnico di spettacoli.

9 [linee-guida-formazione-professionale-e-civico-linguistica \(lavoro.gov.it\)](https://www.lavoro.gov.it/linee-guida-formazione-professionale-e-civico-linguistica)

3.1.3.2 RECEPIMENTO DELLA C.D. DIRETTIVA BLUE CARD

Una ulteriore tipologia degli ingressi c.d. fuori quota è quella dei lavoratori altamente qualificati. Anche in questo caso la relativa disciplina è contenuta nel T.U.I. e discende da una direttiva europea (direttiva 2009/50/CE - c.d. Blue Card Directive o Direttiva Carta Blu UE) che è stata adottata al fine di avvicinare la disciplina degli Stati membri in materia di ingresso e soggiorno dei lavoratori altamente qualificati che siano cittadini di paesi terzi, introducendo una apposita procedura semplificata. La direttiva ha avuto attuazione in Italia tramite il decreto legislativo 28 giugno 2012, n.108, con il quale è stato introdotto, tra l'altro, l'art. 27 quater del TUI, che disciplina il relativo permesso di soggiorno.

Recentemente, la Direttiva 2009/50/CE è stata abrogata dalla direttiva 2021/1883/UE al fine di avvicinare maggiormente le norme degli Stati membri e creare un regime più attraente a livello europeo per i lavoratori altamente qualificati che siano cittadini di paesi terzi. Gli scopi che la riforma si propone di realizzare sono procedure più rapide, criteri di ammissione più flessibili e diritti più ampi, inclusa la mobilità tra Stati membri.

La direttiva 2021/1883/UE ha trovato attuazione con il decreto legislativo 18 ottobre 2023 n. 152, pubblicato

il 2 novembre in Gazzetta Ufficiale e in vigore dal 17 novembre. Le nuove regole aggiornano i requisiti e le procedure finalizzate al rilascio della Carta Blu UE.

Le modifiche mirano, in particolare, a:

- ampliare la platea dei lavoratori altamente qualificati di Paesi terzi legittimata a richiedere il rilascio della Carta blu UE, intervenendo sui requisiti oggettivi e soggettivi per l'accesso;
- modificare la procedura di presentazione della richiesta di nulla osta al lavoro da parte del datore di lavoro;
- rafforzare l'impiego e il reimpiego, prevedendo, da un lato, che il titolare di Carta blu UE possa esercitare attività di lavoro autonomo in parallelo all'attività subordinata altamente qualificata e, dall'altro, che possa cercare e assumere un impiego in caso di disoccupazione;
- garantire più flessibilità nella mobilità sia di breve che di lungo periodo;
- aggiornare e modificare le procedure per il ricongiungimento familiare;
- agevolare l'ingresso e il soggiorno in Italia per svolgere un'attività professionale per lo straniero titolare di Carta blu UE rilasciata da altro Stato membro.



3.2. CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE E DEI LORO FAMILIARI.

Il 10 agosto è stata pubblicata la legge 103/2023 di conversione del decreto legge 69/2023 recante *"Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano"*. In attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, la legge ha esteso l'applicabilità delle disposizioni, ove più favorevoli, ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana che hanno esercitato il diritto di libera circolazione in ambito europeo. A queste persone potrà essere rilasciata la carta di soggiorno per familiari UE. Viceversa, ai familiari stranieri di cittadini italiani che non hanno esercitato il diritto alla libera circolazione dovrà essere rilasciato un permesso di soggiorno nazionale per motivi di famiglia.

4. LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE TRA CAMBIAMENTI NORMATIVI E GESTIONE DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA



INTRODUZIONE

La protezione delle persone che giungono in Italia per fuggire da persecuzioni, guerre e situazioni lesive dei diritti fondamentali viene garantita attraverso una procedura specifica che trova il proprio fondamento giuridico nella Costituzione italiana e nei decreti legislativi 251/2007 e 25/2008 e successive modifiche e integrazioni. A questi atti normativi di recepimento delle direttive europee in materia di accoglienza, procedure di esame della domanda di protezione internazionale e riconoscimento delle qualifiche e il relativo status, si aggiunge il c.d. Regolamento Dublino per l'individuazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale. Senza entrare nel merito delle procedure in atto, l'obiettivo di questo capitolo è la messa in luce dei principali sviluppi apportati al sistema di protezione internazionale italiano nel corso del 2023.

Il processo utile a riconoscere una qualche forma di protezione e a garantire accoglienza risente della variazione quantitativa degli arrivi sul territorio. Al riguardo, il dato di maggior rilievo concerne il fenomeno degli sbarchi. Da gennaio a dicembre 2023, le persone sbarcate sulle nostre coste sono state 157.652, con un aumento di rilievo rispetto all'ultimo biennio quando le persone sbarcate sono state 67.477 nel 2021 e

105.131 nel 2022¹. Rispetto all'anno precedente, nel 2023 si è assistito, con la sola eccezione della Tunisia, ad una sostanziale modifica delle nazionalità delle persone che hanno raggiunto il nostro Paese via mare. Nel 2022, infatti, i maggiori flussi hanno riguardato Egitto (20.542), Tunisia (18.148) e Bangladesh (14.982), mentre, nel 2023, le tre prime nazionalità dichiarate sono state Guinea (18.211), Tunisia (17.322) e Costa D'Avorio (16.005). Oltre agli ingressi via mare, meritano una particolare attenzione anche gli attraversamenti delle frontiere terrestri: nel 2023 sono stati segnalati più di 12.000 nuovi ingressi via terra, soprattutto da parte di persone provenienti da Afghanistan, Bangladesh e Pakistan².

Le recenti modifiche normative sono state principalmente implementate attraverso i decreti-legge del 10 marzo³ e del 5 ottobre⁴ 2023. Entrambi gli atti, convertiti rispettivamente nella legge n. 50 del 5 maggio e n. 176 del 1° dicembre 2023, hanno avuto come obiettivo primario il supporto ai percorsi di ingresso e residenza regolari e una più efficiente gestione del sistema di accoglienza. Al fine di favorire tale approccio, sono state inoltre finanziate iniziative specifiche attraverso il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI).



4.1 RICHIESTA E CONCESSIONE DI PROTEZIONE PER QUOTE INTERNAZIONALE

Nel corso del 2023 le domande di protezione internazionale in Italia sono state 130.565, quasi il doppio rispetto al 2022 (77.200) e quasi il triplo rispetto al 2021 (45.200), con una netta prevalenza di uomini (109.735) e di persone provenienti dal Bangladesh (23.195), dall'Egitto (18.175) e dal Pakistan (16.685).

Le domande di protezione evase nel corso del periodo preso in considerazione sono state 41.415; di queste,

20.785 hanno ottenuto esito positivo, con una percentuale maggiore di riconoscimento di protezione complementare (46%), seguita da quella per protezione sussidiaria (30%) e, infine, per rifugiati (24%). Le domande rigettate sono state 20.625, una percentuale quasi pari a quella degli accoglimenti.

Rispetto agli anni precedenti, il netto aumento delle domande presentate, insieme alla problematica creata dal

1 Cruscotto statistico giornaliero, Ministero dell'Interno, Dipartimento libertà civili e immigrazione.

2 UNHCR (2023), Fact Sheet > Italy / December 2023

3 Decreto legge 10 marzo 2023, n. 20, *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*, convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50 (in G.U. 05/05/2023, n.104).

4 Decreto legge 5 ottobre 2023, n. 133, *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno*, convertito con modificazioni dalla Legge 1° dicembre 2023, n. 176 (in G.U. 04/12/2023, n. 283).

fenomeno della reiterazione delle domande, sono fattori considerati meritevoli di particolare attenzione da parte del Governo e, per questo motivo, alla base dei principali sviluppi promossi nel 2023.

Prima di procedere con l'approfondimento delle modifiche normative in tal senso, preme qui sottolineare che, a supporto del processo di evasione delle domande di protezione, il Ministero dell'Interno con la programmazione FAMI 2021-2027, ha attuato un potenziamento operativo per la gestione delle procedure di asilo, integrazione, rimpatrio e solidarietà, in particolare per quanto concerne la Commissione Nazionale Asilo e le Commissioni Territoriali. Tale misura ha consentito di incrementare il personale incaricato al fine di migliorare l'efficienza e, quindi, l'efficacia degli uffici competenti in materia.

I sopra citati interventi legislativi hanno apportato anche diverse modifiche alla normativa sulle procedure di riconoscimento della protezione internazionale.

In particolare, il decreto legge n. 20 del 10 marzo 2023 ha previsto che la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale adotti le decisioni di diniego o di inammissibilità della domanda di protezione, oppure di estinzione a seguito di rinuncia alla richiesta di protezione, emettendo il c.d. "provvedimento unificato", ossia un provvedimento che reca anche l'attestazione dell'obbligo di rimpatrio e del divieto di reingresso nel territorio nazionale, producendo gli effetti del provvedimento di espulsione amministrativa. Il "provvedimento unificato" viene emesso salvo che ricorrano le condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione complementare (protezione speciale o per cure mediche) e salvo che non emergano le cause impeditive all'espulsione (minori, lungo soggiornanti, parenti o coniugi di italiani, donne incinta e nei sei mesi successivi alla nascita e marito convivente, patologie di particolare gravità). A tale scopo, la Commissione territoriale, dopo avere esaminato l'istanza del richiedente asilo e ritenuto che non sussistono le condizioni per la concessione della protezione internazionale oppure per una protezione complementare, deve acquisire dall'autorità di pubblica sicurezza (Questore) le informazioni necessarie sulle eventuali cause impeditive all'espulsione. Tali disposizioni si applicano anche alle procedure di revoca e cessazione di competenza della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Inoltre, il medesimo decreto del 10 marzo ha introdotto le procedure accelerate in frontiera, nelle quali la Commissione territoriale deve emettere una decisione entro sette giorni dalla ricezione della domanda. Le procedure accelerate in frontiera si applicano nei casi di:

- domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito dallo straniero fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli;
- domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito dallo straniero proveniente da Paese sicuro.

In tali casi, la procedura può essere svolta direttamente nelle zone di frontiera o di transito individuate con Decreto del Ministero dell'Interno del 5.8.2019.

Infine, il decreto legge del 10 marzo ha apportato ulteriori modifiche anche in merito alla cessazione dello status di protezione internazionale prevedendo che, per rifugiati e per beneficiari di protezione sussidiaria, il rientro nel Paese di origine, anche se di breve durata, sia rilevante per la cessazione dello status⁵.

4.1.1 PROTEZIONE SPECIALE

La protezione speciale è riconosciuta qualora non sia possibile, in presenza di specifici presupposti, riconoscere lo status di protezione internazionale e, d'altra parte, non sia perseguibile l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale.

Il decreto legge 20/2023 ha eliminato le modifiche apportate nel 2020⁶ all'articolo 19 del Testo Unico sull'Immigrazione, restringendo le ipotesi di divieto di espulsione e di respingimento, conseguentemente, le possibilità di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale. Precedentemente alla suddetta modifica, in aggiunta al divieto di respingimento o di espulsione per motivi di persecuzione personale, per rischio di tortura o trattamenti inumani o degradanti e per obblighi costituzionali o internazionali dello Stato, era previsto, infatti, che lo straniero non potesse essere allontanato in caso di rischio di una violazione del diritto alla sua vita privata e familiare. Inoltre, in linea con quanto previsto dall'articolo 8 della CEDU, l'Amministrazione, nel valutare l'allontanamento di uno straniero, era tenuta a considerare i seguenti parametri: i) i vincoli familiari dell'interessato; ii) il suo effettivo inserimento sociale in Italia; iii) la durata del suo soggiorno nel territorio nazionale; iv) l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il Paese di origine. Il nuovo decreto ha quindi abrogato la possibilità di riconoscere, secondo i parametri sopra specificati, la protezione speciale per rischio di violazione del diritto alla vita privata e familiare in caso di allontanamento. Lo stesso atto normativo, inoltre, ha abrogato la disposizione che prevedeva la possibilità di presentare la domanda di protezione speciale direttamente al Questore e ha reso più stringenti, i requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno per cure mediche e per calamità naturale, mentre ha ampliato le ipotesi delittuose per il rilascio del permesso di soggiorno per violenza domestica, includendo anche il delitto di "costrizione o induzione al matrimonio".

Infine, il decreto ha previsto la non convertibilità in permesso di soggiorno per lavoro dei permessi di soggiorno per protezione speciale, per cure mediche e per calamità naturale.

5 Viene tollerato un periodo strettamente necessario in presenza di una comprovata gravità della situazione alla base della decisione del ritorno in patria.

6 Il permesso per protezione speciale è stato introdotto dalla legge 132/2018 con successiva revisione da parte del decreto legge 130/2020 relativamente ai presupposti per il suo rilascio.

4.1.2 ISTANZE REITERATE E RIAPERTURA DELL'ESAME DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE

Gli uffici preposti alla valutazione delle richieste di protezione risentono negativamente, oltre che della crescita del numero di nuove istanze, anche del fenomeno della reiterazione delle domande.

Per tale motivo, gli interventi legislativi sopra citati hanno apportato modifiche anche alla disciplina delle domande reiterate, al fine di meglio allinearla alle disposizioni della direttiva 32/2013.

Il decreto legge n. 20/2023 ha modificato i parametri per la valutazione di ammissibilità delle domande reiterate. Nello specifico, accanto ai “nuovi elementi” sono state aggiunte anche le “nuove prove” che possono essere addotte a sostegno della domanda reiterata da parte del richiedente. Inoltre, è stato introdotto il requisito per cui i nuovi elementi o le nuove prove addotti dal richiedente devono aumentare in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale. Infine, è stata introdotta la disposizione con cui si prevede che l'esame preliminare di ammissibilità della domanda reiterata debba esser diretto anche ad accertare che il ritardo nella presentazione di tali nuovi elementi o prove non sia imputabile a colpa del ricorrente, su cui grava l'onere di allegazione specifica.

Successivamente, il decreto legge n. 133/2023 è intervenuto introducendo una ulteriore ipotesi di domanda reiterata “all'ultimo minuto”, ossia quando il richiedente è destinatario di un provvedimento di espulsione già convalidato dal giudice. In tal caso il Questore, sulla base del parere del presidente della Commissione territoriale del luogo in cui è in corso l'allontanamento, procede con immediatezza all'esame preliminare della domanda e ne dichiara l'inammissibilità, senza pregiudizio per l'esecuzione della procedura di allontanamento, quando non sussistono nuovi elementi rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale, fermi restando i divieti di espulsione. Quando invece sussistono nuovi elementi rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione

internazionale o del divieto di espulsione, la Commissione territoriale competente procede all'ulteriore esame.

Lo stesso decreto, infine, ha previsto che, nel caso in cui il richiedente si sia allontanato senza giustificato motivo dalle strutture di accoglienza, ovvero si sia sottratto alla misura del trattenimento, senza aver sostenuto l'intervista, la Commissione territoriale sospende l'esame della domanda per nove mesi (al posto dei dodici mesi precedentemente previsti), che costituiscono il termine entro il quale il richiedente può chiedere, per una sola volta, la riapertura del procedimento sospeso.

Trascorso tale termine, il procedimento si estingue automaticamente ed una eventuale successiva domanda verrà trattata come domanda reiterata e sottoposta ad una valutazione preliminare di ammissibilità che include anche le ragioni dell'avvenuto allontanamento.

4.1.3 PROCEDURA SEMPLIFICATA DEL RICORSO

A causa dell'aumento dell'arretrato nei Tribunali Ordinari Civili (Sezioni specializzate) dei ricorsi relativi alle controversie in materia di riconoscimento di protezione internazionale, il decreto-legge del 10 marzo ha previsto una procedura decisa semplificata dei ricorsi depositati entro il 31 dicembre. Con l'obiettivo di definire più velocemente i procedimenti pendenti, si prevede che il difensore, munito di procura speciale, possa depositare istanza di esame:

- in via principale della domanda di protezione speciale;
- in via subordinata della domanda di protezione internazionale.

In caso di ammissione dell'istanza è previsto che la domanda di protezione speciale sia esaminata in via prioritaria dal giudice in composizione monocratica (mentre la domanda di protezione internazionale è esaminata in composizione collegiale, con tempi più lunghi). Quando ne ricorrono i presupposti, il giudice accoglie l'istanza allo stato degli atti con decreto non reclamabile e dichiara l'estinzione delle domande proposte in via subordinata, provvedendo alle spese.



4.2 IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI E DEI BENEFICIARI

Nel 2023, le presenze all'interno delle strutture gestite dalla Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'immigrazione e l'asilo sono state 139.388; di queste, 1.238 persone sono state ospitate negli hotspot presenti in Sicilia (1.119 persone) e in Puglia (119), 38.816 nei centri SAI e 103.334 nei centri adibiti all'accoglienza. La Regione maggiormente coinvolta nel processo di presa in carico è stata la Lombardia (13% del dato nazionale), seguita da Piemonte, Emilia-Romagna e Lazio (tutte al 9%).

A fronte del crescente numero di sbarchi che, come sopra descritto, ha avuto un significativo impatto sui centri adibiti a ospitare i migranti giunti in Italia, nel corso dell'anno sono state attivate diverse misure finalizzate al supporto del sistema di accoglienza *tout court*. Alla base di ciascun atto normativo o di ogni specifica misura implementata, vi è la

volontà di offrire sostegno agli enti locali responsabili dell'accoglienza garantendo, di concerto, il rispetto dei diritti umani.

Un particolare sviluppo in materia di accoglienza è stato sicuramente il disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria. Nello specifico del sistema di asilo si prevede la realizzazione, in Albania, di due centri di accoglienza per persone migranti arrivate via mare ai fini dell'espletamento della procedura di richiesta di protezione internazionale. Tale decisione è la conseguenza di un lungo dibattito in materia di esternalizzazione delle procedure di richiesta della protezione internazionale, volta ad alleggerire l'oneroso impegno sostenuto negli anni dall'Italia in virtù della sua particolare posizione geografica.

Al di là di questa specifica novità, che verrà monitorata nel corso del suo processo applicativo, nel 2023 sono state apportate ulteriori modifiche sostanziali al sistema di accoglienza nel suo complesso. Al riguardo, lo sviluppo principale è rappresentato dalla decisione, adottata con decreto legge n.20/23, di escludere l'accesso al sistema di seconda accoglienza per i richiedenti asilo, ad eccezione delle persone vulnerabili e dei coloro che hanno usufruito dei corridoi umanitari, delle procedure di resettlement o di evacuazioni, compresi i cittadini ucraini e afgani. Per quanto riguarda la categoria dei vulnerabili, si evidenzia che con l'entrata in vigore del decreto legge 133/2023, la stessa è stata ampliata comprendendo tutte le donne richiedenti protezione internazionale, anche se non in stato di gravidanza. Pertanto, anche queste ultime hanno il diritto di essere accolte all'interno delle strutture SAI. Rimane invariata la disciplina dell'accesso ai servizi di seconda accoglienza all'interno dei SAI, che sono accessibili esclusivamente ai beneficiari di protezione internazionale o speciale. Le persone che presentano domanda di asilo saranno, pertanto, ospitate presso i centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'Interno sentita la Conferenza unificata e sulla base degli indirizzi del Tavolo di coordinamento nazionale e gestiti dagli enti locali (art. 9 decreto legislativo 142/2015) e presso i centri di accoglienza straordinaria dalle Prefetture-UU.TT.G, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, secondo le procedure di affidamento dei contratti Pubblici (art. 11 decreto legislativo 142/2015). Un'attenzione particolare è stata rivolta alla vulnerabilità e al riconoscimento repentino al fine di una presa in carico specifica. Nel mese di giugno, infatti, alla luce del dettato normativo che richiede di tener conto della situazione delle persone con vulnerabilità nell'erogazione dei servizi di accoglienza, è stato avviato un tavolo di confronto (Gruppo di Lavoro sulle vulnerabilità) con l'intento di promuovere un modello di governance a favore di un approccio uniforme per la pronta individuazione, invio e presa in carico di persone con esigenze specifiche sin dalla fase dell'arrivo sul territorio nazionale, e per tutte le fasi dell'accoglienza, inclusa la fase relativa all'accesso alla procedura di protezione internazionale o ad altre forme di protezione, nonché durante il trattenimento amministrativo. Al riguardo è stato redatto un *Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e di accoglienza*⁷ con l'obiettivo di sensibilizzare tutti gli attori coinvolti, sin dalle fasi di sbarco e primissima accoglienza, nell'intercettazione e nell'attività di emersione anche di possibili casi di tratta, anche ai fini della realizzazione di formazioni specifiche per gli operatori, la distribuzione di materiale informativo multi-lingue ed il supporto di mediatori culturali nell'interazione con le potenziali vittime (per maggiori dettagli si rimanda al capitolo 11)

Diverse sono state le misure adottate nel corso del 2023 al fine di trovare soluzioni al sovraffollamento nei centri di accoglienza, nel breve e lungo termine. A questo proposito merita di essere evidenziato che in data 11 aprile 2023, con delibera del Consiglio dei ministri, è stata pubblicata

la Dichiarazione dello stato di emergenza con la quale viene conferito al Capo del Dipartimento della Protezione Civile il potere di emanare ordinanze per l'attuazione di interventi urgenti. Lo stato di emergenza è stato poi prorogato di ulteriori sei mesi con delibera del 5 ottobre. Tra le misure adottate con legge 50/2023 vi è invece l'ampliamento della capacità del sistema di accoglienza, con particolare riferimento agli hotspot, con la predisposizione di strutture di accoglienza provvisorie in grado di garantire l'offerta di servizi utili a soddisfare i bisogni primari (vitto, alloggio, vestiario, assistenza sanitaria e mediazione linguistico-culturale). In linea con tale disposizione, nel mese di ottobre, il decreto legge n. 133 ha decretato che, nei casi di estrema urgenza, sia prevista la facoltà di deroga dei parametri di capienza previsti per i centri e le strutture di accoglienza, in misura non superiore al doppio dei posti previsti.

Al fine di migliorare l'efficienza del sistema, riducendo le criticità che rischiano di rallentare le procedure di inserimento, il decreto legge 20/23, così come modificato dalla legge 50/23 ha previsto, ad eccezione di casi di forza maggiore o ritardo motivato, l'esclusione dall'accesso al SAI di coloro che non si presentano entro 7 giorni dall'individuazione della struttura da parte del servizio centrale. Inoltre, il predetto decreto, recependo il contenuto della direttiva accoglienza n.33/13 e in ottemperanza a diverse pronunce della Corte di Giustizia europea, ha introdotto la nuova sanzione della riduzione delle condizioni di accoglienza in sostituzione della misura della revoca. Tale riduzione viene applicata per il richiedente che abbia commesso una violazione grave e ripetuta del regolamento della struttura o che abbia messo in atto comportamenti gravemente violenti anche esternamente al centro⁸.

La salute delle persone ha sempre avuto un posto di rilievo. Per questo motivo, nel corso del 2023 sono state concretizzate azioni finalizzate a supportare le condizioni fisiche e mentali dei migranti sbarcati e accolti nei centri. Nello specifico, si ricorda l'attivazione di una postazione medicalizzata sull'isola di Lampedusa, con lo scopo di garantire la tempestività e l'efficienza degli interventi, e la firma del Protocollo di intesa coordinato dall'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà (INMP). La nuova postazione medicalizzata del 118, inaugurata nel mese di settembre, consentirà la gestione efficiente ed efficace degli interventi di emergenza-urgenza attraverso la presa in carico e l'assistenza sanitaria repentina della popolazione lampedusana e di quella migrante in arrivo sull'isola. Inoltre, sarà realizzata un'attività di valutazione, definizione e adozione di appositi protocolli operativi e sistemi per il soccorso, l'accoglienza e la presa in carico della popolazione migrante.

4.1.1 PROCEDURE DI FRONTIERA

Il decreto legge del 10 marzo ha previsto diverse misure relative alla gestione dei punti di crisi (c.d. hotspot) e dei centri governativi di prima accoglienza al fine di incentivare la migrazione legale. Gli sviluppi, nello specifico, hanno previsto:

⁷ <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-06/vademecum.pdf>

⁸ In aggiunta, rimandando per approfondimenti al capitolo che tratta nello specifico le procedure di rimpatrio, si evidenzia in questa sede che il decreto interministeriale adottato da Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia e Ministero dell'Economia e delle Finanze il 21 settembre 2023 ha previsto la possibilità per i richiedenti asilo la cui domanda debba essere esaminata con procedura accelerata (ossia per coloro che provengono da paesi terzi considerati sicuri, oppure che hanno presentato domanda di protezione internazionale dopo essere stati fermati per

- l'estensione, fino al 31 dicembre 2025, delle deroghe all'applicazione della normativa vigente per la realizzazione di nuovi hotspot e centri governativi;
- la possibilità di gestione dell'hotspot di Lampedusa da parte della Croce Rossa Italiana, con l'attivazione di una postazione medicalizzata (vd. § 4.2);
- il trasferimento degli stranieri ospitati presso gli hotspot in strutture analoghe sul territorio nazionale, per l'espletamento delle medesime attività;
- l'autorizzazione al Prefetto per individuare strutture di accoglienza provvisorie in caso di indisponibilità di posti nei centri di accoglienza governativi;
- la destinazione di circa 8,8 milioni di euro per l'affidamento dei contratti di trasporto marittimo dei migranti.

In aggiunta, il provvedimento specifica l'ipotesi in cui la domanda presentata da un richiedente proveniente da un Paese di origine sicuro può essere valutata con procedura accelerata di frontiera. Al riguardo, in data 17 marzo, è stato emanato il provvedimento⁹ di aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale. Il nuovo elenco prevede: Albania; Algeria; Bosnia-Erzegovina; Capo Verde; Costa d'Avorio; Gambia; Georgia; Ghana; Kosovo; Macedonia del Nord; Marocco; Montenegro; Nigeria; Senegal; Serbia; Tunisia.

4.1.1 IL SUPPORTO OFFERTO ATTRAVERSO IL FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI)

Il processo di accoglienza delle persone che richiedono protezione è strutturato in modo da consentire loro di raggiungere un sufficiente livello di autonomia grazie ad un approccio fondato sull'accompagnamento dei destinatari. A tal fine, all'interno dei centri sono erogati servizi a supporto dell'inclusione da un punto di vista lavorativo e sociale.

Il Ministero dell'Interno svolge un ruolo di rilievo in tal senso, finanziando interventi mirati attraverso il Fondo

Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI). Nel corso del 2023 sono stati pubblicati diversi avvisi utili allo scopo:

- nel mese di giugno, l'attenzione è stata posta sugli interventi di promozione dell'autonomia sociale ed economica dei titolari di protezione internazionale e dei neomaggioranni in uscita dal Sistema di Accoglienza, con particolare riguardo al tema dell'accesso alla casa. L'avviso ha carattere innovativo perché intende valorizzare e sostenere la rete degli enti locali titolari di progetti relativi al sistema di accoglienza e integrazione, favorendo un approccio integrato ai fini dell'autonomia sociale ed economica dei rifugiati. Tale iniziativa intende mettere a frutto le lezioni apprese dalla precedente programmazione FAMI offrendo, pertanto, risposte tese a promuovere un'integrazione a lungo termine grazie a una progettazione mirata fin dalla fase di accoglienza e un accompagnamento del migrante nella difficile fase di inserimento nel contesto sociale di riferimento;
- a giugno, il Ministero dell'Interno ha promosso, in collaborazione con le Regioni titolari delle competenze in materia di assistenza sanitaria, un intervento strategico per promuovere la salute dei migranti. A tal fine ha adottato un avviso pubblico per finanziarie apposite Piani regionali per la tutela della salute dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in condizione di vulnerabilità. Un approccio fondato sulla governance multilivello già implementato in precedenti progettualità finanziate a valere sul FAMI quali "ICARE", "ICARE 2", "Footprint" e "Promozione della figura del mediatore transculturale specializzato in ambito sanitario all'interno del sistema di accoglienza per i migranti e i rifugiati", dimostrando l'efficacia di tale metodologia in considerazione dei molteplici soggetti coinvolti. Il nuovo avviso ha focalizzato l'attenzione sulla promozione dell'assistenza sanitaria integrata e uniforme su tutto il territorio nazionale, in linea con la necessità di tutelare i diritti di titolari e richiedenti protezione internazionale ovvero delle persone che si trovano in condizioni di particolare vulnerabilità, che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.



4.3 REINSEDIAMENTI E INGRESSI IN SICUREZZA

Le morti in mare, così come le più silenziose tragedie legate agli attraversamenti terrestri, hanno trovato risposta, anche per quanto concerne il 2023, in misure atte a promuovere lo spostamento sicuro delle persone e a garantire loro la corretta protezione. Nel quadro del Programma nazionale di reinsediamento, infatti, sono state reinsediate 182 persone nel corso dell'anno qui considerato. Si è trattato perlopiù di richiedenti afghani, seguiti da siriani e iracheni provenienti da Turchia, Libano, Pakistan e Iran.

In aggiunta, grazie al Programma nazionale "Corridoi umanitari" e attraverso diversi accordi in vigore tra il Ministero dell'Interno e le organizzazioni della società civile, nel 2023, 297 cittadini afghani (rispettivamente 253 dal Pakistan, 35 dalla Turchia e 9 dall'Iran) sono arrivati in Italia in condizioni di sicurezza; altre 335 persone, principalmente

siriani, sono stati trasferiti dal Libano e 67 dall'Etiopia. Ulteriori 69 afghani sono stati trasferiti dal Pakistan dalle OSC al di fuori dalle quote dei Protocolli.

Il 20 dicembre il Ministero dell'Interno, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), UNHCR e organizzazioni della società civile italiana hanno, inoltre, sottoscritto il protocollo per "Corridoi umanitari - evacuazioni dalla Libia" con l'obiettivo di garantire, entro la fine del 2026, l'ingresso in sicurezza di 1.500 persone vulnerabili bisognose di protezione internazionale e di permettere alle 900 persone ospitate in strutture delle organizzazioni della società civile di confluire nel sistema di accoglienza nazionale, se necessario.

avere eluso o tentato di eludere i controlli alla frontiera) di prestare una garanzia finanziaria alternativa al trattenimento negli appositi centri.

9 Una specifica interna al provvedimento prevede che l'inclusione alla lista della Costa d'Avorio, del Gambia, della Georgia e della Nigeria non abbia effetto sulle domande presentate da cittadini di detti Paesi prima dell'adozione della suddetta misura.

5. PROTEZIONE TEMPORANEA E RISPOSTE ALL'AFFLUSSO DI PERSONE IN FUGA DALLA GUERRA IN UCRAINA



INTRODUZIONE

Secondo i dati forniti da UNHCR, nell'ottobre del 2023¹ gli **ucraini rifugiatisi in altri Paesi europei** (incluso il Regno Unito) erano **5.831.200**. Al 31 ottobre 2023, secondo i dati Eurostat, **nell'Unione europea le persone fuggite dall'Ucraina con permesso di protezione temporanea erano 4,24 milioni**. Al primo posto nell'accoglienza la Germania (1.215.365 persone) al secondo la Polonia (960.620). Ma anche in Italia, dove vi è una delle comunità ucraine più importanti d'Europa, si sono rilevati numeri estremamente significativi.

Infatti, secondo i più recenti dati del Ministero dell'Interno resi disponibili dal Dipartimento della Protezione Civile², riferiti all'inizio del 2024, **in Italia il numero complessivo di richieste di protezione temporanea è stato di 187.072 con prevalenza femminile (132.466) e un elevato numero di minori (60.962)**. Circa la metà dei richiedenti, secondo tali dati, risultava residente in quattro

regioni: Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio e Campania. A tale afflusso – a partire dalla Delibera del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022 recante la *“Dichiarazione dello stato di emergenza per assicurare soccorso e assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale per la grave crisi in atto”* – le istituzioni hanno risposto con un **esteso ventaglio di misure**.

Nel complesso, si è dato vita a un sistema d'accoglienza in senso ampio – permessi di soggiorno, accoglienza in senso stretto, riconoscimento dei diritti ecc. – con caratteri d'importante novità rispetto al sistema di accoglienza ordinaria.

Poiché, a riguardo, nel 2023 si è operato essenzialmente secondo una logica di continuità rispetto alle misure del 2022, nelle pagine che seguono si procederà riferendo i provvedimenti del 2023 alle misure dell'anno precedente.



5.1 PERMESSI DI SOGGIORNO

Il 4 marzo del 2022 il Consiglio dell'Unione europea ha deciso di applicare, per i cittadini ucraini in fuga dalla guerra, la direttiva sulla **“protezione temporanea”**³ (si è trattato del primo caso d'applicazione di tale strumento, risalente al 2001), ossia di una tutela accordata senza il presupposto dello specifico accertamento formale dei requisiti richiesti per lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, essendo il bisogno di protezione presunto.

A seguito della decisione di cui sopra, seguendo le disposizioni di cui al decreto legislativo d'attuazione della citata direttiva⁴, con DPCM del 28 marzo 2022, *“Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso”*, è stata disciplinata la procedura per il rilascio ai cittadini ucraini in fuga

dalla guerra e in arrivo in Italia del permesso di soggiorno per protezione temporanea, esteso anche allo studio e al lavoro⁵, a partire dal mese di aprile dello stesso anno.

Un permesso originariamente di durata annuale, come precisato dal citato DPCM, a partire dal 4 marzo del 2022, quindi con scadenza il 4 marzo del 2023, fatta salva la possibilità di rinnovo da parte della Questura di sei mesi in sei mesi per il periodo massimo di un anno⁶. **Con il decreto legge n. 16 del 2 marzo 2023**, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 46, con l'articolo 2 si è stabilito che i permessi di soggiorno per protezione temporanea in scadenza il 4 marzo conservassero la loro validità fino al 31 dicembre 2023.

1 Cfr. il documento “Ukraine Situation Flash Update #56”.

2 Emergenza ucraina. Dashboard ingressi alle frontiere, Dipartimento della protezione civile. Aggiornamento al 23 febbraio 2024.

3 Direttiva 2001/55 del 20 luglio 2001: “Norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati”.

4 Decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85.

5 Come stabilito dall'art. 4 del citato decreto legislativo.

6 A questo proposito si sottolinea che, con decreto-legge n. 16 del 2 marzo, la validità dei permessi di protezione temporanea rilasciati con data di scadenza al 4 marzo 2022 è stata poi prorogata ope legis sino al 31 dicembre. Dell'estensione della validità dei permessi è stata data ampia diffusione sia a livello nazionale che europeo al fine di garantire la libera circolazione dei cittadini ucraini.



5.2 ACCOGLIENZA NEL SISTEMA NAZIONALE

Per quanto concerne le misure d'accoglienza in senso stretto, con il decreto legge 28 febbraio 2022, n. 16, è stato previsto in generale il **rafforzamento della rete nazionale destinata a tutti i beneficiari di una qualche forma di protezione internazionale**. Una rete, come è noto, basata sui centri governativi di accoglienza e sul Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI).

In particolare, è stato previsto il finanziamento di cinquemila posti aggiuntivi nei centri governativi d'accoglienza per l'anno 2022 (Centri governativi di prima accoglienza e Centri di Accoglienza Straordinaria) e di ulteriori tremila posti del SAI per gli anni 2022, 2023 e 2024. Tale finanziamento ha assicurato la possibilità d'accesso alle strutture della rete anche ai cittadini ucraini in fuga dalla guerra, in deroga alle disposizioni che lo riservano ai richiedenti asilo e ai beneficiari di conseguenti forme di protezione. Col medesimo decreto è stata poi estesa ai cittadini ucraini in fuga dalla guerra la possibilità di accedere ai posti del SAI previsti per i cittadini afgani fuggiti a seguito degli eventi dell'agosto del 2021.⁷

Col decreto legge n.21 del 21 marzo 2022, sono state poi dettate ulteriori disposizioni per potenziare le capacità d'accoglienza delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina.

A seguito di tali previsioni, nel 2022 sono stati adottati i seguenti provvedimenti attuativi riguardanti il SAI:

- il 16 marzo è stata avviata la procedura per l'ampliamento del sistema fino a complessivi 3.530 posti aggiuntivi "da destinare con priorità all'accoglienza di nuclei familiari, anche monoparentali";
- con Decreto prot. n. 8910 del 17 marzo sono stati finanziati 470 posti "ordinari" con priorità per profughi afgani e ucraini;
- il 25 marzo il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha pubblicato una comunicazione rivolta agli enti locali per la presentazione di nuovi progetti per

complessivi mille nuovi posti per l'accoglienza di nuclei familiari, anche monoparentali, ucraini.

Con la legge n. 28 del 5 aprile 2022,⁸ sempre in relazione all'accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina, è stato previsto un incremento per l'anno 2022 delle risorse relative all'attivazione, alla locazione e alla gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza, in via prioritaria per la copertura delle spese necessarie all'accoglienza delle persone vulnerabili provenienti dall'Ucraina. Inoltre, è stata autorizzata l'attivazione di ulteriori tremila posti nel SAI.

Sempre nel 2022, sono stati adottati i seguenti ulteriori provvedimenti attuativi:

- Decreto di finanziamento prot. n. 18215 del 9 giugno per 135 progetti per complessivi 3.530 posti ordinari da destinare ai profughi provenienti da Ucraina e Afghanistan;
- Decreto di finanziamento prot. n. 30147 del 23 agosto per l'ampliamento della capacità di accoglienza della rete per complessivi 2.325 posti, riferiti a 105 progetti ordinari, da destinare prioritariamente ai profughi in fuga da Afghanistan e Ucraina;
- Decreto di finanziamento prot. n. 35304 del 26 settembre per l'avvio di trentotto nuovi progetti ordinari per mille posti nell'ambito delle misure urgenti per la crisi in Ucraina;
- Decreto di finanziamento prot. n. 35312 del 26 settembre per l'avvio di ottantuno nuovi progetti ordinari per complessivi 2.066 posti nell'ambito delle misure urgenti per la crisi in Ucraina.

Col decreto legge n. 16 del 2 marzo 2023 (art. 1, commi 5 e 6), al fine di assicurare fino al 31 dicembre 2023 l'accoglienza nei diversi centri dei profughi provenienti dall'Ucraina, le risorse previste sono state incrementate di circa 190 mila euro.



5.3 ACCOGLIENZA DIFFUSA E CONTRIBUTO DI SOSTENTAMENTO

Per rispondere all'afflusso di persone in fuga dalla guerra in Ucraina **sono state adottate anche soluzioni straordinarie, senza precedenti nell'esperienza italiana della protezione internazionale come sviluppatasi negli ultimi decenni**.

L'articolo 31 del sopra citato decreto legge n. 21/2022, in particolare, ha autorizzato il Dipartimento della Protezione Civile a:⁹

- definire "forme di accoglienza diffusa", diverse da quelle previste nell'ambito delle strutture di accoglienza di cui si è detto nel precedente paragrafo, "da attuare

mediante i Comuni, gli enti del Terzo settore" e altri organismi";

- definire forme di aiuto al sostentamento per "persone titolari di protezione temporanea che abbiano trovato autonoma sistemazione (...)".

A seguire, con l'ordinanza del Dipartimento della Protezione Civile n. 881 del 29 marzo 2022, si è avviata la procedura per l'individuazione degli organismi e dei progetti di **accoglienza diffusa** e la stipula delle conseguenti convenzioni.¹⁰ Complessivamente, secondo gli ultimi dati della Protezione civile disponibili, sono stati attivati 14

⁷ Di cui al decreto legge 8 ottobre 2021, n. 139 (per un totale di 3.000 posti) e alla legge di bilancio 30 dicembre 2021, n. 234 (per ulteriori 2.000 posti).

⁸ Che ha convertito con modificazioni il decreto legge 25 febbraio 2022, n. 14, recante disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina.

⁹ Il Dipartimento della Protezione Civile è una struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nasce il 29 aprile 1982 per dotare il Paese di un organismo capace di mobilitare e coordinare tutte le risorse nazionali utili ad assicurare assistenza alla popolazione in caso di grave emergenza.

¹⁰ Ordinanza del Dipartimento della Protezione civile n. 881 del 29 marzo, art. 1.

Enti con convenzione (ossia enti che hanno sottoscritto la convenzione per l'offerta di accoglienza diffusa con il Dipartimento della Protezione Civile, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) **per un totale di 4.093 posti** (di cui 1.984 nel Nord del Paese, 1.963 posti nel Sud, prevalentemente in Campania, 1.351 in Centro Italia e 34 nelle Isole).

Tra i servizi previsti troviamo l'orientamento e l'accompagnamento all'inserimento lavorativo, nonché l'accompagnamento alla formazione e alla riqualificazione professionale, con particolare attenzione al rafforzamento delle competenze utili al destinatario al suo ritorno in Ucraina.¹¹

Col decreto legge n. 16 del 2 marzo 2023 (art. 1, c. 1, lettera a) è stata autorizzata la prosecuzione di tali forme di accoglienza diffusa nel limite massimo di 7 mila posti.

L'articolo 2 della sopracitata ordinanza n. 881/2022 ha anche definito **un contributo di sostentamento pari a 300 euro mensili pro capite per la durata massima di tre mesi decorrenti dalla data d'ingresso nel territorio**

nazionale (convenzionalmente individuata nella data di presentazione delle richieste di protezione temporanea ove non altrimenti determinabile); in presenza di figli minori è stato previsto un contributo addizionale mensile per il genitore di 150 euro per lo stesso arco di tempo.

Col sopracitato decreto legge n. 16/2023 (art. 1, c. 1, lettera b) è stata autorizzata la prosecuzione dell'erogazione del contributo.

Le misure sopra riportate e il loro aggiornamento anche per il 2023 confermano come il sistema di accoglienza attivato per dare risposta alla cosiddetta "emergenza ucraina" si caratterizzi per una **diversa e più articolata assunzione del principio di sussidiarietà orizzontale**, rispetto a quanto disposto per il sistema di accoglienza ordinario, avendosi il sostegno all'attivarsi della società civile (accoglienza diffusa), il sostegno a forme strutturate di collaborazione pubblico-privato (SAI), la previsione, infine, di strutture sotto l'egida dello Stato atte a garantire comunque che nessuno sia abbandonato fino alla soluzione limite delle strutture straordinarie come i CAS.



5.4 ACCESSO AL LAVORO

Nell'ottica di favorire l'accesso al lavoro delle persone fuggite dall'Ucraina, con l'ordinanza del Capo Dipartimento della protezione civile n. 872 del 4 marzo 2022 è stata prevista **la possibilità di garantire lo svolgimento di attività lavorativa sia in forma subordinata, anche stagionale, che autonoma, sulla base della sola richiesta di permesso di soggiorno** presentata alla competente Questura, che già all'atto della presentazione dell'istanza rilascia al richiedente una ricevuta munita di codice fiscale e fototessera che consente l'accesso a tutti i servizi.

La Circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro n. 1521 dell'8 marzo 2022, indirizzata agli Ispettorati territoriali, ha raccomandato di assicurare priorità alle pratiche di emersione e di regolarizzazione dei rapporti di lavoro riferite a cittadini di nazionalità ucraina.

Il già citato decreto legge n. 21/2022 ha previsto una deroga alla disciplina del **riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie per medici, infermieri e operatori socio-sanitari ucraini** che prima del 24 febbraio erano residenti in Ucraina, per favorire l'impiego presso strutture sanitarie o sociosanitarie pubbliche o private con contratti a termine, contratti di collaborazione o come liberi professionisti.

Puntuali chiarimenti sull'accesso al lavoro per i titolari di protezione temporanea sono stati resi disponibili attraverso le FAQ predisposte dal Ministero del Lavoro e pubblicate sul Portale Integrazione Migranti.¹²

L'efficacia di tali disposizioni derogatorie è stata prorogata fino al 31 dicembre 2023 col sopracitato decreto legge n. 16/2023 (art. 2-bis introdotto in sede di conversione).



5.5 ASSISTENZA SANITARIA E SOCIALE

L'ordinanza di protezione civile del 24 maggio 2022 ha previsto per gli ucraini beneficiari della protezione temporanea, **l'accesso all'assistenza sanitaria da parte del Sistema Sanitario Nazionale in regime di esenzione alla partecipazione alla spesa, se non vi è svolgimento di attività lavorativa.** La normativa di accesso ai servizi, tra cui i servizi sanitari per cittadini provenienti dall'Ucraina, titolari o richiedenti protezione temporanea, è stata reiterata con i fondi dedicati anche per il 2023 e per il 2024.

Con ordinanza del Dipartimento di protezione civile n. 927 del 3 ottobre 2022 è stato istituito un fondo da

quaranta milioni di euro per sostenere i servizi sociali dei Comuni, chiamati a erogare servizi a favore dei cittadini ucraini presenti sui territori, in termini di integrazione sociale, lavorativa, scolastica, sanitaria, ecc.

Col decreto legge n. 16/2023 (art. 1, c. 1, lettera c) è stata disposta l'assegnazione a tale fondo, per l'anno 2023, di ulteriori quaranta milioni da ripartire secondo i criteri della citata ordinanza previo aggiornamento del censimento delle presenze.

11 Cfr. Dashboard interattiva con i dati dei soggetti proponenti, la tipologia di posti a disposizione e la distribuzione sul territorio; Decreto del Capo Dipartimento del 6 maggio 2022 - Individuazione dei soggetti da convenzionare per lo svolgimento di attività di accoglienza diffusa sul territorio nazionale a beneficio delle persone provenienti dall'Ucraina in fuga dagli eventi bellici in atto.

12 Al link <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2487/Protezione-temporanea-e-lavoro-risposte-alle-domande-piu-frequenti>.



5.6 PROTEZIONE DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI

Con ordinanza della Protezione Civile n. 876 del 13 marzo 2022 è stato nominato il Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle **attività di assistenza dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in corso** (nella figura del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno). Il Commissario delegato, con la collaborazione di tutti gli attori istituzionali coinvolti a vario titolo nella tutela dei minori, **ha elaborato il Piano Minori non accompagnati**¹³ e un Addendum per fornire le linee guida per la gestione dei minori stranieri non accompagnati giunti o rintracciati nel territorio nazionale a seguito degli eventi bellici che hanno interessato l'Ucraina, al fine di garantire il necessario raccordo operativo tra i medesimi attori. Nel Piano è presente l'obbligo di censire tutti i minori stranieri non accompagnati nel Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (SIM), formalmente istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ad opera della Legge 47/2017 (art. 9, comma 1), riconoscendo tale sistema come strumento unico di raccolta dei dati relativi ai minori non accompagnati.

Anche il Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI) individua i bambini e le bambine provenienti dall'Ucraina quale target prioritario sul quale indirizzare azioni specifiche che possano rispondere adeguatamente

ai loro bisogni (Azione 11 – Asse 3 “Accesso ai servizi sanitari per minorenni con background migratorio, minorenni stranieri non accompagnati e minoranze”).

Col decreto legge n. 21 del 21 marzo 2022 è stato disposto un contributo, fino a 100 euro al giorno per persona, per supportare i Comuni nell'assicurare la presa in carico di minori ucraini non accompagnati

Tale assetto non ha subito variazioni nel 2023, trovando sostanziale conferma nel decreto-legge n. 16 del 2 marzo.

Sulla **nomina del tutore** nel caso di minori ucraini non accompagnati è intervenuta nel 2023 la Corte di cassazione (sez. I, 20 giugno, n. 17603), stabilendo che va riconosciuta come valida la nomina del tutore eventualmente effettuata dall'autorità consolare ucraina in Italia perché, secondo la Corte, i minori sfollati dall'Ucraina si trovano in Italia per una contingenza emergenziale che non ha determinato un mutamento della loro “residenza abituale”. D'altra parte, per il diritto ucraino, l'autorità consolare può provvedere alla nomina di un tutore, nomina dunque da riconoscere in base alla Convenzione dell'Aja. Inoltre, una Convenzione consolare tra Italia e Ucraina attribuisce al console ucraino in Italia il potere di adottare misure di protezione (tra cui la nomina di un tutore) nei confronti dei propri cittadini.



5.7 IL CONTRIBUTO DEL FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE 2014-2020

In data 12 aprile 2022 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2022/585 del Parlamento europeo e del Consiglio con il quale, in ragione dell'emergenza umanitaria connessa al conflitto russo-ucraino, è stato prorogato di un anno il periodo di vigenza del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020. La proroga di un anno del Fondo ha permesso di attivare/potenziare percorsi di accoglienza e integrazione dei profughi ucraini presenti negli Stati membri. Conseguentemente, l'Autorità Responsabile FAMI ha proposto ai beneficiari interessati di estendere la durata dei progetti la cui scadenza era prevista nel corso del 2022.

Il processo di proroga ha interessato 176 progetti, dell'importo complessivo ammesso a finanziamento di 179.791.240,70. Tali interventi hanno riguardato un ampio ventaglio di servizi: dal supporto alle prefetture al sostegno agli enti locali per l'erogazione di servizi ai migranti, dalla formazione civico linguistica dei migranti alla tutela sanitaria.

L'Autorità Responsabile ha inoltre realizzato una ricognizione per disporre di informazioni previsionali sul contributo atteso dai progetti FAMI nel corso del 2022 e del 2023 a favore dei profughi ucraini.

A tal fine, il 15 giugno 2022 è stato inviato un **questionario** ai 278 progetti FAMI in corso di esecuzione, richiedendo di

indicare quanti cittadini ucraini si prevedeva di supportare nell'ambito dei progetti e attraverso quali servizi.

Sulla base dei contributi pervenuti da 196 progetti FAMI è emerso quanto segue:

- 96 progetti, pari al 49% dei partecipanti alla rilevazione, hanno previsto di erogare servizi a supporto dei profughi ucraini;
- è stato stimato di supportare complessivamente 16.634 profughi ucraini;
- in oltre un terzo dei progetti (44%) è previsto di assistere donne; nel 39% dei progetti è previsto di assistere minori; nel 17% dei progetti è previsto di assistere uomini;
- gli ambiti di intervento nei quali è previsto di intercettare il maggior numero di profughi sono i seguenti: tutela sanitaria dei migranti; sostegno agli enti locali per l'erogazione di servizi territoriali; formazione linguistica; sostegno alle prefetture per la qualificazione dei servizi ai migranti;
- i servizi dedicati ai profughi ucraini richiamati più frequentemente sono i seguenti: mediazione culturale, servizi informativi, integrazione scolastica, formazione linguistica, orientamento al lavoro, assistenza sociosanitaria, servizi legali, servizi alloggiativi.

13 Ministero dell'Interno, Commissario Delegato per il Coordinamento delle Misure e delle Procedure finalizzate alle Attività di assistenza nei confronti dei Minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in atto (Ocdpc N. 876/2022), Piano Minori Stranieri non Accompagnati.

Al 31 dicembre 2023, risultano intercettati complessivamente 16.485 cittadini ucraini, il 5% del totale dei cittadini di Paesi terzi coinvolti.

A partire dall'inizio dell'emergenza umanitaria connessa all'invasione russa dell'Ucraina, sono stati supportati **11.648 profughi ucraini**, di cui il 77% di genere femminile e il 23% di genere maschile.

Con tale **sensibile aumento**, l'Ucraina risulta adesso il 7° Paese di provenienza maggiormente rilevato (nel IV trimestre 2021 era il 16°).

Tra i **servizi ricevuti** dagli 11.648 destinatari ucraini intercettati, circa due terzi (57,7%) rientrano tra servizi di **Informazione, Formazione linguistica e Mediazione linguistico-culturale**.

Oltre la metà (53,5%) dei destinatari ucraini risultano intercettati nell'ambito degli Avvisi **Piani regionali di formazione linguistica 2018-2021 e IMPACT: Integrazione dei Migranti con Politiche e Azioni Co-progettate sul Territorio**, di competenza dell'Autorità Delegata FAMI – Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche per l'Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

6. MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI E ALTRI TARGET VULNERABILI



INTRODUZIONE

Il presente capitolo intende offrire una panoramica degli sviluppi che si sono verificati sul piano nazionale nel corso del 2023, con riferimento all'accoglienza e all'integrazione dei minori stranieri, in particolare non accompagnati, e di altri gruppi vulnerabili di cittadini di Paesi terzi.

Mentre la definizione dei primi può essere ricavata agevolmente dal piano normativo¹, la seconda categoria destinataria di misure del Governo italiano, quella cioè dei gruppi vulnerabili, è più complessa e deve intendersi in senso ampio come comprensiva, quanto meno, dei soggetti elencati all'art. 19, comma 2-bis del decreto legislativo n. 286/1998, Testo Unico sull'Immigrazione (T.U.I.). La norma comprende, oltre ai minori, anche le persone affette da disabilità, gli anziani, i componenti di famiglie monoparentali con figli minori e le vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali.

La scelta di destinare un capitolo del presente rapporto a questi soggetti riflette la particolare attenzione di cui

gli stessi beneficiano nell'ordinamento, il quale discende tanto da obblighi internazionali quanto costituzionali dello Stato italiano. **Nel nostro paese, infatti, i minori stranieri e gli altri gruppi di soggetti vulnerabili sono destinatari di una serie di garanzie specifiche, appositamente previste al fine di identificarne tempestivamente le fragilità e supportarne l'integrazione attraverso misure mirate, che tengano conto delle loro particolari esigenze.**

Tale approccio ha richiesto e continua a richiedere un notevole impegno di coordinamento multi-istituzionale e multi-agenzia, con il ruolo fondamentale svolto dal Ministero dell'Interno e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che si è significativamente rafforzato negli ultimi anni e che si intende ulteriormente consolidare anche mediante le azioni sviluppate sul piano nazionale nell'ambito degli interventi finanziati dall'Unione Europea promossi dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).



6.1 MINORI STRANIERI

L'espressione "minore straniero" identifica tutti i soggetti minori di 18 anni con cittadinanza diversa da quella italiana. A questi ultimi, a prescindere dalla condizione di regolarità o meno del soggiorno sul territorio nazionale, sono riconosciute le garanzie previste dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, che sancisce il dovere di **tenere in prioritaria considerazione il superiore interesse dei minori in tutte le decisioni adottate nei loro confronti.**

Il minore straniero in quanto tale non è destinatario di una disciplina specificamente dedicata. Al contrario, le disposizioni applicabili si ricavano all'interno dei vari atti che disciplinano l'ingresso e il soggiorno sul territorio nazionale dei cittadini di Paesi terzi: in primo luogo, il Testo Unico sull'Immigrazione e i decreti legislativi di recepimento delle direttive europee in materia di asilo.

Il T.U.I. oltre a contenere alcune disposizioni specifiche con riferimento al tipo di permesso riconoscibile ai minori stranieri presenti sul territorio italiano e ai familiari che possono essere autorizzati a permanere sul territorio per prestargli assistenza, fissa anche importanti principi relativi all'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria.

Le specifiche misure e i progetti realizzati in tale ambito sono affrontati nei paragrafi successivi.

6.1.1 ACCESSO ALL'ISTRUZIONE

Tutti i minori stranieri hanno diritto ad essere iscritti alle scuole di ogni ordine e grado. L'iscrizione può avvenire in qualunque periodo dell'anno, a parità di condizioni con i cittadini italiani. Per i minori di età compresa nella fascia di istruzione obbligatoria, è prevista l'iscrizione alla

¹ Si veda l'art. 2 della Legge 47/2017, in base al quale il minore straniero non accompagnato è definito come "il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano".

classe della corrispondente età anagrafica, salvo diversa deliberazione da parte del Collegio docenti.

L'accesso effettivo al sistema scolastico svolge infatti un ruolo cruciale nell'integrazione degli alunni stranieri. Pertanto, è oggetto di attenzione nel contesto di un più ampio monitoraggio dell'integrazione degli alunni provenienti da contesti migratori nelle scuole, condotto dall'Osservatorio per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale, operante in seno al Ministero dell'Istruzione e del Merito, appositamente istituito.

Il 17 marzo 2023, tale organismo ha pubblicato il documento *"Orientamenti interculturali. Idee e proposte per l'integrazione degli alunni e delle alunne provenienti da contesti migratori"* nel quale si evidenzia la diminuzione degli alunni nativi italiani: centomila in meno nell'anno scolastico 2019/2020, a fronte dell'aumento degli studenti di nuova generazione. I figli di immigrati che sono nati e cresciuti in Italia rappresentano, infatti, più del 65% dei quasi 900.000 alunni provenienti da contesti migratori.

Nel documento si formulano suggerimenti operativi per l'applicazione della Legge 92 del 2019 *"Introduzione all'insegnamento dell'educazione civica"*, in particolare nell'ottica di contemperare esercizio dei diritti e rispetto dei doveri della società di appartenenza. Più specificamente, nel documento viene richiamata l'attenzione sul fatto che la ridotta frequenza della scuola per l'infanzia (e in generale dei servizi educativi da 0 a 6 anni) rallenta e condiziona l'integrazione sociale e linguistica di minori che provengono da contesti migratori.

Infine, si segnala che, nel corso del 2023, il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione - Direzione Centrale per le Politiche Migratorie - Autorità di Gestione Fondo Asilo Migrazione e Integrazione ha pubblicato i seguenti due Avvisi:

- **"Interventi di rafforzamento dell'integrazione scolastica di alunni e studenti di Paesi terzi"**, dell'importo complessivo di 25 milioni di euro. L'Avviso mira a promuovere la realizzazione di interventi finalizzati al rafforzamento delle **politiche di integrazione scolastica di alunni e studenti di Paesi terzi e al miglioramento dei servizi offerti dal sistema scolastico** con particolare attenzione ai contesti multiculturali e periferici;
- **"Servizi innovativi di formazione linguistica"**, dell'importo complessivo di 5 milioni e mezzo di euro. L'Avviso ha l'obiettivo di realizzare **percorsi formativi innovativi** che prevedano forme di facilitazione per l'accesso a corsi di lingua italiana, anche per i **minori stranieri**.

6.1.2 PREVENZIONE E CONTRASTO DELLE VIOLENZE A DANNO DI MINORI STRANIERI

La condizione di maggiore fragilità sperimentata dai minori stranieri, legata sia al vissuto migratorio sia alla precarietà del contesto di riferimento, li rende maggiormente esposti a forme di vulnerabilità.

Per contrastare tali forme di vulnerabilità, nel 2021 il Ministero dell'Interno ha pubblicato l'Avviso *"Interventi di sistema per il rafforzamento della prevenzione e del contrasto delle violenze a danno di minori stranieri"*, con il quale sono stati finanziati **15 progetti** a valere sul FAMI 2014-2020. Tali progetti miravano al rafforzamento della prevenzione e al contrasto alla violenza (fisica, psicologica, di genere, sessuale, assistita, patologia delle cure) a loro danno, per un importo complessivo di **€ 8.678.403,59**. I progetti sono stati avviati nel corso del 2021 e si sono tutti conclusi entro il 30 giugno 2023.

Nello specifico, i progetti hanno avuto come obiettivo il **rafforzamento delle reti territoriali** a supporto dei servizi di emersione e presa in carico dei minori vittime o potenziali vittime di violenza e delle rispettive famiglie, **la definizione di protocolli operativi per l'emersione e la presa in carico** di minori vittime o potenziali vittime di violenza, nonché **l'informazione e la formazione in chiave interculturale degli operatori** impegnati nei vari settori della tutela dei minori e l'attivazione di interventi sperimentali a supporto dei minori stranieri vittime o potenziali vittime di violenza.

Il 26 aprile 2023, nell'ambito della nuova programmazione FAMI 2021-2027 e in continuità con il sopracitato Avviso FAMI 2014-2020, il Ministero dell'Interno ha pubblicato l'Avviso *"Qualificazione del sistema dei servizi territoriali rivolti a minori cittadini di Paesi terzi in condizioni di vulnerabilità psicosociale"*, della dotazione complessiva di €9.000.000,00. L'Avviso ha l'obiettivo di implementare modelli di intervento che mirano a promuovere le competenze degli operatori dei servizi territoriali (sociali, sanitari, educativi del pubblico, del terzo settore), sia per l'individuazione precoce degli indicatori di possibili sviluppi traumatici, sia per mitigarne le conseguenze con percorsi integrati di presa in carico.



6.2 I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI. INQUADRAMENTO

Con l'espressione **"minore straniero non accompagnato (MSNA)"** si fa riferimento al minore di diciotto anni, cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea o apolide, che si trova per qualsiasi causa nel territorio nazionale, **privo di assistenza e rappresentanza legale da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili**.

Nell'ordinamento italiano, la tutela e la protezione dei minori stranieri non accompagnati sono assicurate da molteplici disposizioni, tra le quali il già citato Testo Unico sull'Immigrazione e il relativo regolamento di attuazione

(D.P.R. n. 394/1999), nonché il decreto legislativo 142/2015 riguardante le norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

L'Italia, inoltre, è l'unico Paese europeo che nel 2017, con l'approvazione della legge n. 47, la c.d. **"legge Zampa"**, si è dotato di una normativa specificamente rivolta ai minori stranieri non accompagnati rafforzando ulteriormente gli strumenti di tutela dei MSNA riconosciuti dall'ordinamento italiano.

La legge Zampa ha apportato diverse innovazioni. In particolare, sono stati introdotti il **divieto assoluto di respingimento alla frontiera** dei MSNA, un sistema di **tutela volontaria**, riconosciuto come una best practice a livello comunitario, ed è stato istituito, presso la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il **Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (SIM)**. Tale sistema permette, attraverso il censimento della presenza dei MSNA sul territorio italiano, di monitorarne gli spostamenti con riferimento al collocamento in accoglienza e alla presa in carico da parte dei servizi sociali territorialmente competenti e di gestire i dati relativi alla loro anagrafica. La legge Zampa è inoltre intervenuta sulla **tipologia di permessi rilasciabili ai minori stranieri non accompagnati** e sulle modalità di **accertamento dell'età** degli stessi, oltre che sulle specifiche condizioni di accoglienza che devono essere garantite.

6.2.1 LE RECENTI EVOLUZIONI DEGLI ARRIVI VIA MARE E DEI RITROVAMENTI SUL TERRITORIO, DELLE RICHIESTE DI ASILO E IN TEMA DI ALLONTANAMENTI E RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI

Al 31 dicembre 2023, in Italia sono presenti **23.226 minori stranieri non accompagnati**. Con 2.300 minori in più rispetto a quelli presenti al 30 giugno 2023 e 3.000 unità in più rispetto alle presenze del 31 dicembre 2022. Il dato conferma la tendenza incrementale che ha caratterizzato gli arrivi di minori stranieri non accompagnati dal 2021².

Diverse sono le considerazioni che possono essere svolte prendendo in esame gli sbarchi nel periodo di riferimento. Come evidenziato nei report di monitoraggio semestrali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il totale degli ingressi dei minori stranieri non accompagnati censiti nel 2023 è in calo dell'8% rispetto al 2022 e risente della diminuzione degli arrivi causati dal conflitto ucraino, in forte diminuzione.³

Di contro, se si osservano i dati relativi agli ingressi di minori stranieri con nazionalità diversa da quella ucraina, emerge che quelli registrati nel 2023 sono in aumento, con 27.269 ingressi complessivi a fronte di 22.818 minori entrati nel Paese nel 2022.

Il maggior numero di ingressi è stato registrato nel mese di agosto, con un picco di 2.561 minori in arrivo. I paesi di provenienza maggiormente rappresentati nel 2023 sono Egitto, Tunisia, Guinea e Gambia.

Come già osservato nel 2022, anche nel 2023 la modalità di ingresso prevalente è quella relativa agli eventi di sbarco, che costituiscono il 62% del totale.

Le principali caratteristiche demografiche della popolazione dei minori presenti nel nostro paese sono simili a quelle degli anni precedenti. La componente maschile risulta prevalente e rappresenta l'88,4% del totale.

Nel 2023, il 73% dei minori non accompagnati ha più di 16 anni di età, di cui il 46% ha 17 anni e il 27% ha 16 anni.

Da segnalare alcune particolarità relative alla presenza di MSNA di genere femminile. In particolare, secondo i dati raccolti dal Ministero dell'Interno, la fascia di età maggiormente rappresentata è quella che va dai 7 ai 14 anni, che corrisponde al 43,7% delle MSNA. Anche questo dato risente dell'afflusso di profughi dall'Ucraina: circa il 78% delle minori non accompagnate è di origine ucraina. Al contempo, se non si includono nel calcolo le minori provenienti dall'Ucraina, i dati relativi alla distribuzione per età delle minori straniere non accompagnate tendono ad avvicinarsi a quelli relativi ai MSNA di genere maschile.

Nel 2023 è tornato a crescere il numero delle domande di protezione internazionale presentate da minori stranieri non accompagnati: 2.352 a fronte delle 1.661 del 2022. Il totale, tuttavia, risulta ancora inferiore al dato registrato nel 2022, un anno fortemente influenzato dall'afflusso di profughi dall'Ucraina.

La maggior parte delle domande di protezione internazionale è stata registrata nel corso del secondo semestre del 2023, quando sono state formalizzate 1.290 istanze, mentre nel primo semestre le domande sono state 1.062. In merito alla nazionalità, il continente africano si conferma la principale area di provenienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo con circa il 69% dei richiedenti protezione. Per quanto riguarda le fasce di età, si riscontra che la quasi totalità dei minori richiedenti protezione internazionale ha un'età superiore ai 14 anni (96%). In riferimento alle tipologie di decisioni adottate dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale nel corso del 2023 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, il 64% ha avuto il riconoscimento di una qualche forma di protezione internazionale.

Nel corso del 2023, il SIM ha registrato l'uscita dall'accoglienza per 24.375 minori stranieri non accompagnati. Nella maggioranza dei casi (48%) la motivazione di uscita dal sistema è stato il compimento della maggiore età. L'altra motivazione, che riguarda il 41% dei casi di uscita di competenza dal SIM, è l'allontanamento volontario del minore. Il rimanente 11% degli eventi di uscita è riferibile ad altri motivi quali l'affido, il rintraccio dei genitori o di adulti legalmente responsabili, il rimpatrio volontario assistito o il ricollocamento.

I minori che hanno abbandonato volontariamente il sistema di accoglienza nel 2023 sono stati oltre 10mila. La composizione di tale gruppo è simile a quella dei minori in ingresso e in accoglienza: si tratta, per il 96,3%, di minori di sesso maschile, nel 71% dei casi di età superiore ai 16 anni.

2 Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali censisce i dati sui Minori Stranieri Non Accompagnati nella banca dati istituita ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 535/1999. Il Ministero elabora e pubblica, con cadenza semestrale, i Report di approfondimento sulla presenza dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia. I report monitorano le presenze, le caratteristiche e l'accoglienza dei minori soli, dando conto anche di nuovi arrivi e allontanamenti, richieste di protezione internazionale, indagini familiari nei Paesi di origine e pareri sulla conversione dei permessi di soggiorno alla maggiore età. [Tutti i rapporti semestrali sui MSNA sono disponibili sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#). Con aggiornamento mensile, i dati relativi alle presenze, agli ingressi e alle uscite di competenza dei MSNA sono consultabili in italiano e in inglese attraverso una Dashboard dedicata. [Tutte le dashboard mensili sui MSNA sono disponibili sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#).

3 Nel 2023 hanno fatto ingresso in Italia 207 minori ucraini, contro i 7.107 del 2022.

Tra i minori che si sono allontanati volontariamente, le tre cittadinanze maggiormente rappresentate sono quella tunisina (18%), guineana (16,5%) ed egiziana (15%).

Anche i dati relativi al 2023 confermano una elevata percentuale di allontanamenti tra i primi ingressi, che si attestano a 8.788 unità, pari all'87% del totale degli ingressi stessi.

Il Garante nazionale dell'Infanzia e adolescenza ha riconosciuto che il fenomeno dell'allontanamento è una delle fonti primarie di rischio per ragazzi e ragazze che, sottraendosi a qualsiasi meccanismo di tutela, si espongono maggiormente al pericolo di abusi, violenze e maltrattamenti. Secondo i dati raccolti dall'Autorità Garante dell'Infanzia e adolescenza, gli allontanamenti avvengono prematuramente, ovvero nelle prime 24/48 ore dall'arrivo, periodo in cui il minore è particolarmente confuso, disorientato e necessita maggiormente di accompagnamento e supporto.

Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2023, le **pratiche di ricongiungimento familiare** avviate dall'Unità Dublin tra MSNA dimoranti in un altro Stato membro e i loro familiari residenti in Italia sono state 11. Di queste pratiche c.d. "di ricongiungimento incoming":

- 5 si sono concluse con l'accettazione;
- 2 con un rigetto definitivo;
- 4 sono ancora pendenti.

Tra i 5 minori per i quali l'Italia ha accolto la richiesta di ricongiungimento familiare, 3 sono ancora in attesa di trasferimento.

La totalità delle pratiche di "ricongiungimento incoming" riguarda MSNA di sesso maschile.

Il Paese d'origine più rappresentato è il Pakistan, da cui provengono 6 minori, seguito dall'Egitto con 4 minori e dalla Tunisia, con 1 solo minore.

La maggioranza dei minori coinvolti (7) ha chiesto il ricongiungimento con uno zio o una zia, 3 con un fratello o sorella e soltanto uno con un genitore.

Infine, nel corso del 2023, sono state avviate 3 pratiche c.d. di "ricongiungimento outgoing" di MSNA, ossia di ricongiungimenti di MSNA inizialmente accolti sul territorio italiano in attesa di essere ricongiunti con famigliari risiedenti in un altro Stato membro.

6.2.2 LE NOVITÀ LEGISLATIVE

Nel 2023 le principali modifiche legislative possono essere così sintetizzate.

Con il decreto legge 20/2023 convertito con modificazioni dalla legge 50/2023⁴, il legislatore ha modificato il regime dei permessi di soggiorno da rilasciarsi al compimento della maggiore età ai minori stranieri non accompagnati. Più nello specifico, si è intervenuto sulla durata massima dei permessi rilasciabili ai MSNA divenuti maggiorenni, prevedendo che in ogni caso, a prescindere dalla tipologia di permesso richiesta (ad es. studio, lavoro, ecc.), questi non potranno superare il periodo massimo di un anno.

Ne consegue che la durata dei permessi di soggiorno per i minori non accompagnati di cui all'art 32, comma 1-bis del decreto legge n. 286/1998 risulta differente rispetto

a quella dei permessi rilasciabili, alla maggiore età, ai minori conviventi con genitori stranieri, ovvero affidati a genitori stranieri, di cui all'art. 31, comma 1, per i quali la durata del permesso di soggiorno è quella prevista in via generale dalle disposizioni vigenti per ciascuna tipologia di permesso.

Le ulteriori modifiche apportate consistono nella specificazione secondo cui la conversione del permesso per minore età in altro permesso di soggiorno è possibile "previo accertamento dell'effettiva sussistenza dei presupposti e requisiti previsti dalla normativa vigente" e nell'abrogazione degli ultimi due periodi del comma 1-bis dell'art. 32 del decreto legislativo n. 286/1998 che prevedevano che il mancato rilascio del parere da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali non potesse legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno e che applicavano al procedimento di conversione dell'istituto del silenzio assenso (mediante la soppressione del rinvio all'art. 20, commi 1, 2 e 3 della legge n. 241/1990).

Inoltre, il 19 dicembre 2023 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il "*Regolamento concernente i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati*" (DPR 231/2023). Secondo il regolamento, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali:

- censisce e monitora la presenza dei minori stranieri non accompagnati attraverso l'utilizzo del Sistema Informativo Minori;
- vigila sulle modalità di soggiorno;
- coopera e si raccorda con le amministrazioni e gli enti territoriali interessati, nonché con l'autorità giudiziaria;
- svolge compiti di impulso e collabora con le amministrazioni competenti per lo scambio di informazioni utili per promuovere l'individuazione dei familiari dei minori stranieri non accompagnati, anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi;
- esprime il parere sul percorso di integrazione sociale e civile per il rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età;
- promuove misure rivolte all'integrazione dei minori stranieri non accompagnati.

Il DPR 231/2023 disciplina anche il trattamento dei dati personali contenuti nel SIM. Inoltre, descrive i compiti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali riguardo all'ingresso e al soggiorno di minori accolti temporaneamente in Italia nell'ambito di programmi solidaristici, dalla concessione dei nulla osta per la realizzazione dei programmi all'istituzione e alla tenuta dell'elenco dei minori coinvolti.

Con il decreto legge 133/2023 convertito con modificazioni dalla legge 2023 n. 176 è stata introdotta una particolare disciplina in tema di accertamento dell'età, da applicarsi in deroga a quella "ordinaria", l'accertamento socio-sanitario è effettuato dalle equipe multidisciplinari e multiprofessionali previste dal **Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati**.⁵ La nuova disciplina derogatoria è destinata esclusivamente ad essere applicata in caso di "*arrivi consistenti, multipli e ravvicinati, a seguito di attività di ricerca e soccorso in mare, di rintraccio alla frontiera, nelle zone di transito e di rintraccio sul territorio nazionale a seguito di ingresso avvenuto eludendo i*

⁴ Art. 4-bis del decreto legge 20/2023.

⁵ Prevista dal 6 dell'art. 19-bis del decreto legislativo 142 del 2015.

controlli di frontiera." In tali casi, il nuovo comma 6-ter dell'art. 19 bis del decreto legislativo 142/2015 prevede che l'autorità di pubblica sicurezza possa disporre, nell'immediatezza, lo svolgimento di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all'individuazione dell'età, dandone immediata comunicazione alla procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, che ne autorizza l'esecuzione in forma scritta.

Infine, ulteriori modifiche apportate dal decreto legge 133/2023 convertito con modificazioni dalla legge 2023 n. 176 hanno riguardato il sistema di accoglienza. Le modifiche sono meglio specificate nei paragrafi successivi.

6.2.3 ACCOGLIENZA E CAPACITÀ RICETTIVA.

Il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è definito dall'art. 19 del decreto legislativo n. 142/2015, così come modificato dalla Legge n. 47/2017. Quest'ultima ha sancito il principio per cui per i minori stranieri è necessario prevedere il collocamento in **strutture appositamente dedicate**.

Nell'assetto attuale, l'accoglienza è strutturata su due livelli, c.d. di prima e seconda accoglienza.

Nello specifico, tra le strutture riservate alla **prima accoglienza** rientrano:

le strutture governative ad alta specializzazione istituite ai sensi del decreto legislativo 142/2015, art. 19 comma 1, finanziate con risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione;

le strutture ricettive temporanee attivate dai Prefetti ai sensi dell'art. 19, comma 3-bis del decreto legislativo 142/2015 (cosiddetti "Centri Accoglienza Straordinaria minori");

le strutture di prima accoglienza accreditate/autorizzate dai Comuni o dalle Regioni;

le strutture di primissima accoglienza minori/adulti, istituite ai sensi dell'art. 5 comma 1 lettera a) del decreto legge 133/2023 convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2023 n. 176, da attivare in situazioni di momentanea mancanza di strutture di accoglienza per minori, incluse quelle temporanee. In tali casi il Prefetto può disporre l'inserimento del minore di età non inferiore a sedici anni in una sezione specifica dei centri di accoglienza per adulti, per un periodo massimo di novanta giorni, prorogabili al massimo di ulteriori sessanta;

le strutture a carattere emergenziale e provvisorio. In tale tipologia di presidio rientrano tutte le altre Strutture di prima accoglienza, di carattere emergenziale e provvisorio, non ricomprese nelle precedenti categorie quali per esempio gli hotel o altre tipologie di pronto intervento o di pronta accoglienza gestite anche dai Comuni (Legge n. 563 del 29 dicembre 1995).

Il 3 maggio 2023, la Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo - Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno ha approvato, con Decreto prot. n. 16965, la graduatoria dei progetti relativi all'Avviso pubblico "**Potenziamento dei servizi a favore dei MSNA**", per l'attivazione di 1000 posti di accoglienza, dell'importo complessivo di circa 60 milioni, finanziato a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2021-2027. I 15 progetti approvati hanno avviato le

attività tra luglio e ottobre 2023. Di essi, 7 sono operativi in Sicilia e 3 in Basilicata. Nelle regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Molise e Toscana è stato approvato un progetto per ciascuna regione, per un totale di 750 posti (250 posti in meno di quelli previsti dall'Avviso), di cui quasi il 10% riservato all'accoglienza di minori di genere femminile.

Nell'ambito dei 15 progetti approvati sono state attivate **34 strutture di accoglienza** che devono garantire i servizi di trasferimento dei MSNA dai luoghi di arrivo/rintraccio, il supporto informativo e legale propedeutico all'avvio delle procedure di identificazione, l'accertamento della minore età, l'affidamento e/o la nomina di un tutore, la richiesta di protezione internazionale, il ricongiungimento familiare, l'assistenza sanitaria e un supporto psico-sociale. Nelle strutture è prevista l'accoglienza dei MSNA e la risposta ai bisogni materiali per un tempo massimo di 30 giorni, trascorsi i quali, deve essere garantito il trasferimento dei MSNA dalle strutture di prima accoglienza verso altre soluzioni di accoglienza di secondo livello finalizzate all'autonomia.

In base alle segnalazioni pervenute alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in queste strutture sono stati accolti, da luglio a dicembre 2023, **1.874 MSNA** provenienti prevalentemente dal Gambia (22%), dalla Guinea (20,5%), dalla Tunisia (15,4%) e dalla Costa d'Avorio (10,4%).

Il 2 novembre 2023, in relazione all'esigenza di coprire i restanti 250 posti non coperti con l'Avviso del mese di maggio 2023, il Ministero dell'Interno ha pubblicato un **nuovo Avviso** che prevede il finanziamento di ulteriori **progetti di accoglienza** per un importo complessivo di circa **15 milioni e mezzo di euro**. L'Avviso intende finanziare tali posti in centri di prima accoglienza di cui all'art. 19, comma 1 del decreto legislativo 142/2015. In ciascun progetto dovrà essere garantita l'accoglienza giornaliera di 50 MSNA, in almeno 2 strutture di accoglienza, il cui limite massimo è di 30 posti ciascuna, per un periodo massimo di 30 giorni di accoglienza per minore.

Nella **seconda accoglienza** rientrano, invece, le strutture afferenti al Sistema Accoglienza e Integrazione (SAI) finanziate con il Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA), le strutture finanziate con risorse del FAMI e tutte le strutture di secondo livello accreditate e/o autorizzate a livello regionale o comunale, sovvenzionate attraverso un contributo ai Comuni a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

I MSNA accolti in strutture di prima accoglienza sono il 27%, mentre nelle strutture di seconda accoglienza sono presenti il 53% del totale. Il restante 20% è accolto presso un soggetto privato. La gran parte dei minori accolti in famiglia (76%) proviene dall'Ucraina ed è accolta presso familiari residenti in Italia.

Tra le strutture di seconda accoglienza, le più diffuse sono le comunità socioeducative, pari al 35% del totale. Seguono, in lieve diminuzione rispetto allo scorso anno, le comunità familiari (16% contro il 19% del 2022) e gli alloggi ad alta autonomia (12% contro il 15% del 2022). Il 70% delle strutture di seconda accoglienza ha un'autorizzazione di livello comunale, il rimanente 30% ha ottenuto (24%) autorizzazioni di livello regionale, mentre una parte residua (6%) è composta da strutture con autorizzazione ministeriale.

Le strutture ricettive sono dislocate su tutto il territorio nazionale. In particolare, le strutture di prima accoglienza

sono maggiormente presenti in Sicilia, Lombardia, Emilia-Romagna e Calabria, mentre le strutture di seconda accoglienza sono maggiormente distribuite nel territorio, con presenze maggiori nelle città di Milano, Roma e Bologna.

Le Regioni con maggior presenza di tali strutture sono la Lombardia (18% del totale nazionale), il Lazio (13%), l'Emilia-Romagna (12%) e la Sicilia con l'11% delle strutture di seconda accoglienza considerate nel complesso.

Si segnala, inoltre, che il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione - Direzione Centrale per le Politiche Migratorie - Autorità di Gestione Fondo Asilo Migrazione e Integrazione, allo scopo di incrementare l'affidamento familiare dei MSNA quale misura alternativa al collocamento in comunità, ha approvato, con Decreto prot. n. 4376 del 4 agosto 2023, l'Avviso ***"Promozione del diritto alle relazioni familiari a favore dei Minori Stranieri Non Accompagnati con particolare riferimento all'incremento delle diverse forme dell'affidamento familiare"***, per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2021-2027. Tale Avviso ha lo scopo di rafforzare la governance multilivello, a livello centrale e locale, per promuovere lo strumento dell'affidamento familiare attraverso la sensibilizzazione, selezione e formazione delle famiglie affidatarie, contemplando anche altre forme di accoglienza familiare più prossime e maggiormente rispondenti ai bisogni dei MSNA. Per il finanziamento dei progetti del presente Avviso, le risorse complessive ammontano a 6 milioni di euro.

Infine, il 25 ottobre 2023, nell'ambito dell'Azione Specifica "Stati Membri sotto pressione", finanziata a valere sul FAMI 2021-2027, la Commissione Europea ha approvato la proposta progettuale ***"RISE-UP: Reinforcing Innovative Solutions for Empowerment of Unaccompanied Minors through De-institutionalization"***, dell'importo complessivo di circa 17 milioni di euro. Il progetto, con Beneficiario capofila la **Direzione Centrale dei servizi civili per l'Immigrazione e l'Asilo del Ministero dell'Interno**, intende, in primo luogo, supportare i MSNA con particolare attenzione ai minori con bisogni specifici, attivando posti di accoglienza aggiuntivi in apposite strutture di seconda accoglienza dei Comuni operanti all'interno del Sistema Accoglienza e Integrazione (SAI), attraverso la fornitura di soluzioni di alloggio de-istituzionalizzate, quali comunità educative di tipo familiare, comunità alloggio, gruppi appartamento, case-famiglia, appartamenti per la semi-autonomia e autonomia dei giovani adulti, come già prescritto dalla normativa italiana.

6.2.4 ASCOLTO E PARTECIPAZIONE DEI MSNA IN ACCOGLIENZA

Nel settembre 2023 è stato reso pubblico il Report ***"Ascolto e partecipazione dei minori stranieri non accompagnati come metodologia di intervento"***, redatto nel corso del 2022 a partire dall'ascolto diretto dei ragazzi ospiti nelle strutture di accoglienza gestite dai Comuni. Il progetto dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è stato realizzato in collaborazione con i Comuni, UNHCR e UNICEF. Nel documento si riporta il punto di vista dei ragazzi e, a partire da esso, formula nelle conclusioni una serie di raccomandazioni. In particolare, si pone l'accento sull'esigenza di garantire tempi rapidi nelle procedure per l'ottenimento del permesso di soggiorno, sull'importanza della nomina di

un tutore volontario e sulla promozione delle occasioni di socializzazione e aggregazione con la comunità⁶.

6.2.5 ACCOMPAGNAMENTO ALLA TRANSIZIONE VERSO L'ETÀ ADULTA

Nel corso del 2023, il progetto ***"Percorsi per la formazione, il lavoro e l'integrazione dei giovani migranti"*** del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha proseguito nelle azioni a supporto dei percorsi di formazione, lavoro e integrazione di minori non accompagnati, compresi i titolari o richiedenti protezione internazionale, in fase di transizione verso l'età adulta e giovani migranti che abbiano fatto ingresso in Italia come minori non accompagnati. Tra le azioni promosse si segnalano il potenziamento e la qualificazione della *governance* fra gli attori istituzionali (con particolare riguardo agli enti locali) e i principali *stakeholders*; la consultazione, nei territori target, dei vari *stakeholders* e la realizzazione di incontri tematici volti a promuovere un confronto sulle attività realizzate, a mappare le criticità riscontrate e a recepire possibili proposte migliorative. Tali momenti di scambio hanno favorito la costruzione di positive relazioni di collaborazione tra gli enti promotori e gli attori locali dell'accoglienza, consentendo al contempo un ampliamento delle reti territoriali. Nel corso del 2023 sono state messe a disposizione ulteriori 750 doti (residuali e non assegnate nella prima fase di progetto) per lo svolgimento di altrettanti percorsi integrati di inserimento socio-lavorativo della durata di 6 mesi, prorogabili fino a ulteriori 6 mesi. I risultati delle azioni sono riportati nell'output finale del Progetto Percorsi ***"Cinque anni insieme ai giovani migranti (2016-2020)"*** disponibile online.

Inoltre, in continuità con l'intervento già attivato nell'ambito della programmazione FAMI 2014-2020, il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione - Direzione Centrale per le Politiche Migratorie - Autorità di Gestione Fondo Asilo Migrazione e Integrazione ha finanziato un ulteriore progetto finalizzato a **rafforzare la capacità di accoglienza, inclusione e accompagnamento all'autonomia dei MSNA**, con l'obiettivo di garantire la prosecuzione dei **73 progetti del SAI** già attivati nella passata programmazione. L'intervento, dell'importo complessivo di **€ 68.000.000,00**, è stato avviato il 25 ottobre 2023 e ha l'obiettivo di attivare **1123 posti di accoglienza** per un totale previsto di **819.790 giornate di accoglienza**.

6 Link: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2023-09/report-visite-sai-2023.pdf>.



6.3 ALTRI GRUPPI VULNERABILI

Nel corso del 2023, il Gruppo di Lavoro inter-istituzionale ed inter-agenzie formato da rappresentanti del Ministero dell'Interno (Direzione Centrale dei servizi civili per l'Immigrazione e l'Asilo), del Ministero della Salute (Direzione generale della prevenzione sanitaria), dell'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP), della Croce Rossa, del Servizio centrale per la gestione del SAI, delle Agenzie internazionali UNHCR, OIM e UNICEF, di EUAAe di Medici Senza frontiere (MSF) ha portato a termine la redazione del *“Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e di accoglienza”*, pubblicato nel giugno del 2023⁷. Il documento è rivolto agli attori e agli operatori coinvolti nella presa in carico delle persone in arrivo sul territorio, al fine di promuovere un modello di governance per il miglioramento della presa in carico di persone portatrici di vulnerabilità durante tutte le fasi dell'accoglienza, a partire da una loro pronta identificazione a seguito dell'ingresso sul territorio nazionale.

Inoltre, il 16 giugno 2023, il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione - Direzione Centrale per le Politiche Migratorie - Autorità di Gestione Fondo Asilo Migrazione e Integrazione ha pubblicato l'Avviso *“Piani regionali per la tutela della salute dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in condizione di vulnerabilità”*, dell'importo di 32 milioni di euro, finalizzato a potenziare la tutela della salute di richiedenti e titolari di protezione internazionale, inclusi i MSNA, in condizione di vulnerabilità fisica e/o psichica, presenti nei centri di accoglienza del territorio (a questo proposito si veda anche il paragrafo 4.2.2)

6.2.1 CONTRASTO AL LAVORO SOMMERSO

Il contrasto al lavoro sommerso e al fenomeno del caporalato, la promozione del lavoro dignitoso e della cultura della legalità figurano tra gli obiettivi prioritari della Programmazione 2021-2027 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'attuale strategia nazionale è delineata nel **Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025** predisposto dal Tavolo tecnico presieduto e coordinato dal Direttore Generale per i Rapporti di Lavoro del Ministero e composto dai Direttori Generali delle DG Immigrazione e Politiche Attive, dal Commissario Straordinario di ANPAL e da rappresentanti di Ministero dell'Interno, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Guardia di Finanza, Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro, INL, INPS, INAIL, OCSE, ISTAT, Banca D'Italia, nonché ricercatori e accademici in qualità di esperti. Il Piano si propone di **contrastare trasversalmente il fenomeno del lavoro sommerso in tutti i settori economici interessati**, attraverso un cronoprogramma di attuazione. L'analisi del fenomeno però ha suggerito di attenzionare maggiormente determinati settori particolarmente esposti, come ad esempio il **lavoro domestico** e l'**agricoltura**. Si vuole inoltre razionalizzare l'impianto sanzionatorio assicurando un equilibrio tra compliance e sanzioni in senso proprio, al fine di evitare che il ricorso al lavoro sommerso risulti conveniente per i datori di lavoro. Il Piano nazionale si raccorda

al processo di riforma del sistema delle **politiche attive del lavoro**, che mira a rafforzare i Centri per l'impiego e i servizi di intermediazione domanda/offerta. La sua approvazione rientra inoltre tra gli interventi previsti nel PNRR nella parte di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Nell'ambito della **programmazione FAMI 2021-2027**, il 21 dicembre 2023 il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione - Direzione Centrale per le Politiche Migratorie - Autorità di Gestione Fondo Asilo Migrazione e Integrazione ha approvato il progetto **SU.PR.EME 2**, con Beneficiario capofila la Regione Siciliana, per un importo complessivo di 30 milioni di euro. Il partenariato coinvolge, inoltre, le cinque Regioni del Mezzogiorno (Regione Calabria, Regione Puglia, Regione Sicilia, Regione Basilicata e Regione Campania) e Nova - Consorzio Nazionale per l'Innovazione Sociale. Il progetto ha l'obiettivo di **implementare misure e servizi dedicati a lavoratori cittadini di Paesi terzi**, impiegati nell'economia sommersa oppure vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo, nella filiera agro-alimentare e in altri eventuali settori, individuati da ciascuna Regione in base alle specificità territoriali e alle caratteristiche che il fenomeno assume nei diversi contesti. Gli interventi mirano all'**integrazione sociale ed economica**, nonché alla **partecipazione attiva alla vita sociale delle comunità**, integrando una prospettiva di genere e intersezionale.

7 Disponibile al presente link [vademecum.pdf \(interno.gov.it\)](https://www.interno.gov.it/it/immigrazione/vademecum).

7. INTEGRAZIONE E INCLUSIONE DEI MIGRANTI



INTRODUZIONE

Come accennato nei capitoli precedenti, il fenomeno migratorio in Italia nella sua dimensione legale e il conseguente processo di integrazione, in questi anni, hanno dimostrato tratti di stabilizzazione e consolidamento.

Ne sono testimoni, ad esempio, la stabilità della presenza regolare (cfr. capitolo migrazione legale) e la crescita delle acquisizioni di cittadinanza (cfr. capitolo cittadinanza).

La presenza di alunni con background migratorio è un altro elemento significativo del processo di integrazione in atto. Come abbiamo visto, gli alunni con cittadinanza diversa da quella italiana inseriti nelle scuole del nostro Paese sono oltre 872mila, pari al 10,6% del totale, con un'incidenza ancora più alta nella scuola primaria (intorno al 12%).

La lettura dei dati disponibili, però, ricorda anche che le dinamiche relative alla popolazione straniera evidenziano tratti di fragilità. Ad esempio, da quelli relativi ai giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno abbandonato il percorso scolastico, emerge come, nel 2023, dei 424mila totali 71mila erano cittadini di paesi terzi (pari al 17%). Un dato che, seppur in generale e netta diminuzione (erano 93mila su 517mila nel 2021 e 83mila su 465mila nel 2022, pari rispettivamente al 18%), ricorda che il rischio di abbandono scolastico riguarda in modo significativo i giovani con background migratorio.

Inoltre, sebbene la presenza straniera nel nostro Paese sia stabile e di lungo periodo, il dato sulla povertà restituisce un quadro spesso di non piena inclusione. Secondo i più recenti dati ISTAT (2023) infatti, la **povertà assoluta tra gli stranieri è molto elevata**, con un'incidenza pari al 35,6%, oltre cinque volte e mezzo superiore a quella degli italiani (6,4%).

Proprio per questo le politiche volte a sostenere il processo di integrazione sono essenziali e,

anche nel corso del 2023, gli interventi e le azioni promosse sono stati guidati da una **logica di cooperazione sinergica tra diversi attori**. Questo approccio **multilivello** ha coinvolto da un lato le istituzioni (Ministeri, Prefetture, Regioni, Province autonome, Comuni) e dall'altro le parti sociali, università, enti di ricerca pubblici e privati, enti del terzo settore e associazioni che operano a favore degli immigrati.

Tale **approccio integrato** tra i diversi attori presenti sul territorio nazionale ha teso a ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili contribuendo ad evitare una frammentazione degli interventi nel campo dell'inclusione e dell'integrazione.

Le strategie e le priorità di intervento sono state sviluppate a partire dai dati più aggiornati sul fenomeno migratorio (si veda par. 7.8) in termini di presenza numerica, caratteristiche delle comunità straniere, inserimento nel mercato del lavoro ecc. e sulla base delle precedenti esperienze e lezioni apprese in termini di inclusione dei migranti. Ulteriori elementi distintivi degli interventi messi in atto nel 2023, e in continuità con gli anni precedenti, sono: promozione dell'autonomia e della partecipazione dei destinatari delle azioni e interventi di inclusione (vedi par. 7.7) e la lotta contro le forme di razzismo e discriminazione in diversi ambiti della società (es. sport, scuola, ecc.) (vedi par. 7.9)

Nel complesso tra le priorità degli interventi messi in campo si segnala l'attenzione specifica rivolta alle categorie più vulnerabili, quali per esempio titolari di protezione umanitaria, rifugiati, donne migranti, vittime dello sfruttamento lavorativo ecc. A tale proposito si ricorda che nel corso del 2022 è stato approvato (ed è proseguito nel 2023) il **nuovo Piano Nazionale per l'Integrazione dei titolari di protezione internazionale (PNI) 2022-2024**, predisposto dal Tavolo di Coordinamento Nazionale, che individua gli ambiti prioritari di intervento e le misure concrete di tutela a favore dell'integrazione dei titolari di protezione internazionale nel sistema economico e sociale.

Nel 2023 inoltre sono stati pubblicati **nuovi atti di selezione** nell'ambito del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2021-2027 per finanziare nuovi interventi e azioni in continuità con quanto implementato negli anni precedenti.



7.1 FORMAZIONE CIVICO-LINGUISTICA DEGLI ADULTI, BORSE DI STUDIO E RICONOSCIMENTO TITOLI E QUALIFICHE

7.1.1 FORMAZIONE CIVICO-LINGUISTICA

La conoscenza della lingua italiana rappresenta un fattore indispensabile per promuovere l'inclusione sociale dei cittadini di Paesi terzi in Italia e l'esercizio dei loro diritti e doveri. In Italia gli adulti stranieri possono frequentare percorsi di istruzione organizzati dai **Centri Provinciali per l'Istruzione per gli Adulti (CPIA)**. Tali percorsi sono organizzati secondo le seguenti tipologie:

- percorsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana, mirati al raggiungimento della certificazione linguistica di conoscenza della lingua italiana di livello A2 del "Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue";
- percorsi di istruzione di primo livello – primo periodo – volti a far acquisire allo straniero adulto il diploma di scuola secondaria di primo grado;
- percorsi di istruzione di primo livello – secondo periodo – volti a far acquisire allo straniero adulto la certificazione attestante l'acquisizione delle competenze di base connesse all'obbligo d'istruzione;
- percorsi di istruzione di secondo livello, volti a far acquisire allo straniero adulto il diploma di scuola secondaria di secondo grado, erogati dalle scuole di istruzione superiore in cui sono incardinati i corsi serali.

I CPIA sono, inoltre, coinvolti nell'ambito dei progetti finanziati dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione **Piani Regionali per la formazione civico-linguistica dei cittadini di Paesi terzi**, per erogare corsi di formazione in attuazione del "Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue".

In proposito, il **Ministero dell'Interno, d'intesa con il Ministero dell'Istruzione e del Merito** e in collaborazione con un'ampia rete di attori regionali e locali, ha finanziato **attraverso il FAMI 2014-2020 corsi di alfabetizzazione gratuiti in tutte le Regioni italiane**, garantendo un'offerta didattica standardizzata e di elevata qualità. In particolare, a partire dal 2019 sono stati finanziati 20 Piani regionali, dell'importo complessivo di oltre 35 milioni di euro, che si sono conclusi nel corso del 2023.

I Piani Regionali prevedono sia l'erogazione di **corsi di formazione** mirati al raggiungimento dei livelli di competenza linguistica previsti dal "Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue", sia numerosi **servizi complementari**, per favorire l'accesso e la partecipazione alle attività formative; servizi di accompagnamento personalizzato rivolto a target specifici e/o vulnerabili; servizi di mediazione linguistica e culturale e di orientamento al territorio ed ai suoi servizi, etc. È anche previsto un supporto gestionale, per potenziare le strutture e le capacità formative, monitorare e valutare gli interventi ed al potenziamento delle strutture e della capacità formative.

Gli interventi sono coordinati dalle Regioni o Province autonome in qualità di capofila, in partenariato con gli Uffici Scolastici Regionali. Le azioni formative sono erogate all'interno della rete pubblica dei "Centri provinciali per

l'istruzione degli adulti", con il supporto delle associazioni del terzo settore ed in raccordo con le Prefetture.

Per assicurare contenuti progettuali omogenei sono stati predisposti e forniti ai soggetti attuatori appositi Sillabi formativi, modelli valutativi, Linee guida specifiche, piattaforme *online* contenenti materiali didattici etc. Inoltre, è stato promosso il raccordo e l'integrazione tra sistema d'accoglienza e servizi di formazione linguistica, per garantire che i migranti, al momento della loro uscita dai centri, dispongano di conoscenze linguistiche adeguate all'inserimento nella società d'accoglienza.

In un'ottica di complementarità rispetto ai Piani Regionali, nell'ambito del FAMI sono stati inoltre finanziati 24 progetti di **formazione linguistica per target vulnerabili**, che hanno adottato metodologie sperimentali e innovative per facilitare l'apprendimento della lingua italiana da parte di migranti analfabeti, anziani, minori, con figli a carico e/o con altre forme di vulnerabilità.

Complessivamente, nell'ambito dei progetti FAMI conclusi nel corso dell'anno:

- 67mila cittadini di Paesi terzi hanno partecipato alle attività formative;
- sono stati erogati 4.693 corsi di alfabetizzazione per un totale di 350mila ore di formazione, anche in modalità Dad;
- 39.399 migranti hanno completato con esito positivo i percorsi formativi e/o conseguito un titolo attestante le conoscenze linguistiche maturate;
- realizzate piattaforme didattiche, prodotti multimediali, app, modelli valutativi, materiali didattici, guide formative, etc.

Per dare prosecuzione ai progetti conclusi, nell'ambito della **nuova programmazione FAMI 2021-2027**, nel corso del 2023 sono stati pubblicati **nuovi atti di selezione per finanziare**:

- nuovi Piani Regionali per la formazione civico-linguistica, con uno stanziamento di 25 milioni di euro;
- progetti in ambito locale Servizi innovativi di formazione linguistica 2023-2026, con uno stanziamento di 5 milioni di euro.

7.1.2 BORSE DI STUDIO

Anche le **università** – in raccordo con i Ministeri – hanno avuto un ruolo chiave nel favorire l'integrazione attraverso l'istruzione.

Il Ministero dell'Interno, d'intesa con la Conferenza dei rettori delle università italiane (Cruil), ha messo a disposizione 100 borse di studio per studenti titolari di protezione internazionale o temporanea per l'anno accademico 2023/2024.

Sempre nel corso del 2023 si è avviata la quinta edizione del progetto *University Corridors for Refugees (UNICORE)* coordinato da UNHCR, Agenzia ONU per i Rifugiati. Il progetto nasce dalla collaborazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, UNHCR, Caritas Italiana, Diaconia Valdese, Centro Astalli, Banca Etica e Gandhi Charity, oltre ad un'ampia rete di partner locali che offrono il supporto

necessario agli studenti durante il programma di laurea magistrale della durata di due anni e favoriscono la loro integrazione nella vita universitaria. Nel 2023 il Programma ha visto la partecipazione di **33 atenei italiani**.

7.1.3 RICONOSCIMENTO DI TITOLI E QUALIFICHE DEI RIFUGIATI

Il Ministero dell'Università e della Ricerca - insieme alla Commissione Europea, al Consiglio d'Europa e al CIMEA (Centro Italiano di Informazione per la Mobilità e l'Equivalenza Accademica) - ha avviato lo sviluppo di un meccanismo di coordinamento nazionale per il riconoscimento

delle qualifiche dei rifugiati, al fine di promuoverne l'integrazione. Tale meccanismo intende istituire processi per la valutazione e la convalida delle qualifiche dei rifugiati in caso di documentazione assente o parziale, attraverso l'integrazione della metodologia del Passaporto Europeo per i rifugiati (EQPR) nei settori amministrativi e accademici. Gli obiettivi principali sono una migliore capacità degli organi della pubblica amministrazione di trattare le domande di riconoscimento delle qualifiche dei rifugiati, anche nei casi in cui la documentazione accademica sia scarsa o carente, e maggiori opportunità per i rifugiati con qualifiche in professioni regolamentate.



7.2 L'INCLUSIONE SOCIO-LAVORATIVA DEI CITTADINI STRANIERI

Anche nel 2023 **l'integrazione socio-lavorativa dei cittadini stranieri ha rappresentato una delle priorità** delle azioni implementate, in un'ottica integrata di interventi tra i Ministeri e le parti sociali con un uso complementare delle risorse disponibili.

La situazione dei migranti nel mercato del lavoro richiede infatti interventi specifici. I dati Eurostat più recenti mostrano infatti come i lavoratori immigrati in Italia hanno più probabilità rispetto ai cittadini italiani di svolgere lavori per i quali hanno titoli di studio superiori rispetto alla mansione svolta (*overqualification*). Secondo i dati più recenti tra i paesi UE nel 2021 l'Italia ha la percentuale più alta, preceduta solo dalla Grecia, di cittadini extra UE sovraqualificati (67,1%). L'Italia registra un record negativo anche sul fronte dei cittadini comunitari sovraqualificati (46,9%), preceduta solo da Cipro e Grecia.

I dati INAIL inoltre mettono in luce un aumento delle denunce di infortunio dei lavoratori stranieri, la maggior parte delle quali ha riguardato lavoratori non comunitari.

Alla luce di tali criticità, diversi interventi hanno inteso **promuovere l'inserimento socio-lavorativo di migranti in condizioni di particolare vulnerabilità**, quali per esempio, come descritto in seguito, richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale, migranti vulnerabili in edilizia e le donne sfollate dall'Ucraina.

Nel 2023, il Ministero dell'Interno ha pubblicato un avviso FAMl per la presentazione di proposte progettuali finalizzate alla promozione dell'autonomia sociale ed economica dei titolari di protezione internazionale e dei neomaggiorrenni, in uscita dal Sistema di Accoglienza, con particolare riguardo al tema dell'accesso alla casa.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in qualità di Autorità Delegata del FAMl, a partire dal 2018 ha finanziato 14 *Piani regionali di rafforzamento dell'integrazione lavorativa dei migranti*, per un importo complessivo aggiornato pari ad oltre 21 milioni di euro. Tali progetti si sono conclusi tra il 2022 ed il 2023 supportando i migranti, soprattutto appartenenti a target vulnerabili (donne, giovani, titolari di protezione internazionale), favorendo l'attivazione di percorsi integrati individualizzati di supporto all'autonomia e all'inserimento socio-economico, sulla base di una sinergia e di un raccordo tra le politiche del lavoro, dell'integrazione e dell'accoglienza.

In particolare, sono stati erogati i seguenti servizi:

- validazione delle competenze e dei titoli conseguiti nei Paesi di origine;
- sensibilizzazione e di facilitazione dell'accesso ai servizi;
- consolidamento della governance multilivello e messa a sistema di modelli e metodologie con risorse regionali e comunitarie.

Nell'ambito dei progetti sono stati coinvolti complessivamente **31.449 cittadini di Paesi terzi**, di cui:

- 15.729 cittadini di Paesi terzi per cui è stata effettuata la profilazione e messa in trasparenza delle conoscenze, competenze e abilità possedute;
- 14.788 cittadini di Paesi terzi hanno beneficiato di interventi di politica attiva del lavoro;
- 1.848 cittadini di Paesi terzi supportati nello sviluppo del lavoro autonomo.

Infine, nel 2023 si è concluso il progetto PUOI (Protezione Unita a Obiettivo Integrazione - finanziato dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020 e dal Fondo Sociale Europeo (FSE) - PON Inclusione), mirato a promuovere percorsi integrati di inserimento socio lavorativo rivolti a cittadini migranti vulnerabili regolarmente presenti sul territorio nazionale, al fine di migliorarne l'occupabilità e di promuoverne l'inserimento nel mercato del lavoro. Nei cinque anni di svolgimento del progetto, sono stati 4.776 i cittadini di Paesi terzi che hanno avviato un percorso di inserimento socio-lavorativo e 2.046 quelli che hanno completato un tirocinio. In evidenza il dato sulle ricadute occupazionali: sono 1.363 cittadini di Paesi terzi, regolarmente soggiornanti in Italia, che - tra il 2020 e il 30 giugno 2023 - hanno stipulato almeno un contratto di lavoro grazie ai percorsi di inserimento socio-lavorativo di PUOI.

7.2.1 INSERIMENTO OCCUPAZIONALE DONNE PROVENIENTI DALL'UCRAINA

Al fine di incentivare l'inserimento occupazionale delle donne ucraine è stato promosso il Progetto Interventi a favore delle donne vulnerabili sfollate dall'Ucraina ed empowerment professionale per facilitare la loro inclusione socio-lavorativa. Tale progetto, finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità e dal Dipartimento della Protezione Civile e implementato da OIM, Adecco Formazione e Associazione religiosa Santa Sofia, ha promosso interventi volti a prevenire i rischi e consolidare meccanismi integrati di protezione, favorendo l'inclusione socio-economica delle donne ucraine in Italia. All'interno di tale progetto sono state realizzate sessioni informative sull'orientamento civico/cultura italiana, prevenzione dei rischi legati alla tratta e allo sfruttamento lavorativo e meccanismi di protezione previsti dalla normativa italiana; interventi volti a sostenere e facilitare il processo di inclusione socio-lavorativo attraverso corsi di lingua italiana da remoto; servizio di supporto per l'elaborazione di CV e/o bilancio di competenze in lingua italiana; corsi di formazione professionale da remoto.

7.2.2 INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO DI MIGRANTI VULNERABILI IN EDILIZIA

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Interno e Parti Sociali del settore delle costruzioni hanno proseguito la collaborazione, nell'ambito di un protocollo d'intesa firmato nel 2022, per realizzare percorsi verso l'autonomia di migranti vulnerabili. Nello specifico i destinatari (richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale, temporanea e speciale, minori stranieri non accompagnati in transizione verso l'età adulta ed ex minori stranieri non accompagnati, ospiti dei Centri di Accoglienza Straordinaria e del Sistema di Accoglienza e Integrazione) hanno potuto accedere a percorsi di inserimento socio-lavorativo che hanno previsto corsi di formazione ed esperienze nelle imprese.

7.2.3 LOTTA AL CAPORALATO

Nell'ambito della **Programmazione FAMI 2014-2020**, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in qualità di Autorità Delegata del FAMI ha finanziato **14 progetti** per la Prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, dell'importo complessivo di € 29.008.024,55. Attraverso tali progetti, conclusi tra il 2022 ed il 2023 sono stati forniti servizi di supporto a **26.311 cittadini di paesi terzi vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo**. In particolare, sono stati erogati servizi per promuovere condizioni di regolarità lavorativa, contrastare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, prendere in carico vittime o potenziali vittime di sfruttamento e promuovere il loro inserimento/reinserimento socio lavorativo. Sono state sviluppate reti territoriali tra soggetti operanti nel contrasto allo sfruttamento lavorativo e nella realizzazione di filiere trasparenti di produzione, in cui la tutela dell'ambiente e dei diritti siano l'esempio di un nuovo modo di produrre: virtuoso e legale.

Inoltre, nell'ambito della **programmazione FAMI 2021-2027**, è stato finanziato il progetto SU.PR.EME 2, con Beneficiario capofila la Regione Siciliana, per un importo complessivo di € 30.000.000,00, in partenariato con cinque Regioni del Mezzogiorno (Calabria, Puglia, Sicilia, Basilicata e Campania). Il progetto ha l'obiettivo di implementare misure e servizi dedicati a lavoratori cittadini di Paesi terzi, impiegati nell'economia sommersa oppure vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo, nella filiera agro-alimentare e in altri eventuali settori,

Infine, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) hanno rinnovato per ulteriori 2 anni il Protocollo Quadro di Collaborazione per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, attivato nel 2021. Il progetto che intende contribuire a perfezionare il modus operandi delle Istituzioni nel contrasto allo sfruttamento lavorativo e a rafforzare la capacità di comunicazione con i lavoratori cittadini di paesi terzi, rispondendo alle loro esigenze e mettendoli in relazione con gli enti di tutela. Per fare questo, oltre alle attività di task-force e di vigilanza ordinaria sono stati attivati, in diversi contesti territoriali, degli sportelli di ascolto multilingue, con il coinvolgimento dei mediatori culturali OIM specializzati.



7.3 L'ACCESSO DEI MIGRANTI AI SERVIZI DI BASE

Anche nel 2023, in continuità con gli anni precedenti, l'accesso dei cittadini stranieri ai servizi di varia utilità è stato regolato con una logica di governance **multilivello** che ha visto il coinvolgimento di diversi attori, dal livello nazionale alle Regioni e Province autonome, anche sulla base di un approccio di co-progettazione. L'obiettivo complessivo degli interventi in tale campo è quello di favorire l'organizzazione di un sistema integrato di servizi territoriali anche attraverso la promozione di un'informazione integrata e completa sui servizi e sulle opportunità presenti sul territorio nazionale.

Le informazioni e l'accesso ai servizi disponibili sul territorio (servizi socio-sanitari e di assistenza; accesso alla casa e accesso ai servizi sociali e/o territoriali) **sono cruciali per un buon processo di inclusione sociale** dei cittadini stranieri. A tale proposito, per promuovere e

favorire una corretta informazione ai cittadini stranieri, l'Agenzia delle entrate ha pubblicato una guida dedicata al Codice Fiscale per i cittadini stranieri. La guida è stata tradotta in 15 lingue e spiega cos'è il codice fiscale e a cosa serve. Inoltre, descrive brevemente diverse casistiche per la richiesta e l'attribuzione: cittadini extra-ue; richiedenti protezione internazionale; minori stranieri in condizione irregolarità; minori stranieri non accompagnati; profughi dall'Ucraina; soggiornanti regolari che non hanno ancora il C.F.; cittadini comunitari.

Il Programma Nazionale del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020 ha previsto la promozione di azioni di sistema nazionali per qualificare e standardizzare i servizi di integrazione erogati ai migranti, rafforzare la **governance multilivello** degli interventi, e realizzare una programmazione integrata. Nel 2023 si sono conclusi 20

progetti regionali, finanziati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in qualità di Autorità Delegata del FAMI; attraverso l'avviso *IMPACT - Integrazione dei Migranti con Politiche e Azioni Coprogettate sul Territorio*, conseguendo i seguenti risultati:

- L'azione 1, Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, è finalizzata a promuovere l'inclusione sociale di minori e giovani stranieri, anche di seconda generazione; contrastare la dispersione scolastica, fronteggiare i gap di rendimento. Attraverso tale intervento 35.921 giovani di Paesi terzi sono stati coinvolti in attività a supporto dell'inclusione scolastica. (per approfondire questo intervento si veda il capitolo x del presente Rapporto);
- Nell'ambito dell'azione 2, Promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione, sono stati supportati 54.288 cittadini di Paesi terzi, qualificando i percorsi di integrazione dei migranti attraverso l'organizzazione di un sistema integrato di servizi territoriali (lavoro, integrazione, alloggio, salute e istruzione). In tale ambito sono stati sperimentati modelli di presa in carico integrata, sono stati attivati interventi di consolidamento delle reti territoriali costituite dai servizi di assistenza sociali, sanitari, per il lavoro, dell'istruzione e della formazione, dell'accoglienza; sono stati attivati servizi informativi, di mediazione linguistica culturale, di orientamento, per favorire l'accesso ai servizi;
- Nell'ambito dell'azione 3, Servizi di informazione qualificata, finalizzata a favorire un'informazione integrata e completa sui servizi e sulle opportunità presenti sul territorio nazionale, sono stati consolidati canali di comunicazione integrati fra amministrazioni centrali, regionali e locali attraverso lo strumento del Portale Integrazione Migranti quale punto di raccordo

nazionale di informazioni e di diffusione di esperienze virtuose realizzate a livello territoriale. Hanno beneficiato di informazioni erogate attraverso interventi di comunicazione oltre 2 milioni di destinatari;

- Nell'ambito dell'azione 4, Promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale, è stato valorizzato il ruolo delle associazioni di cittadini stranieri, promuovendo il coinvolgimento attivo dei migranti e delle comunità locali. In particolare, sono stati coinvolti nelle attività nelle iniziative di partecipazione sociale 38.512 destinatari.

In continuità con l'Avviso FAMI 2014-2020 *IMPACT - Integrazione dei Migranti con Politiche e Azioni Coprogettate sul Territorio*, nel corso del 2023 il Ministero dell'Interno (in qualità di Autorità di gestione del Fondo FAMI 2021-2027) e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (in qualità di Organismo intermedio) hanno pubblicato l'avviso FAMI per il finanziamento dei Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi. L'Avviso è rivolto alle Regioni e alle Province Autonome e punta alla realizzazione di Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in Italia. L'azione dovrà prevedere misure e interventi di supporto al miglioramento della governance multilivello per l'integrazione socio-lavorativa dei migranti, realizzazione individuale, socializzazione e partecipazione attiva dei cittadini migranti alla vita economica sociale e culturale. Gli interventi dovranno offrire risposte mirate ai bisogni dei cittadini dei Paesi terzi, con particolare attenzione alle fasce più vulnerabili e al genere, integrando misure specificamente rivolte alle donne migranti. Le azioni dovranno essere articolate a partire da un approccio integrato, in un'ottica di raggiungimento dell'autonomia, anche con misure di supporto all'inclusione socio-lavorativa.



7.4 CAPACITY BUILDING E NETWORKING CON STAKEHOLDER DI SETTORE, COMPRESI LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE

Attraverso il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020, il Ministero dell'Interno ha finanziato a livello locale numerosi interventi di capacity building delle **pubbliche amministrazioni, in particolare Prefetture - UU.TT.G.** ed enti locali, per qualificare i servizi pubblici a favore dei cittadini di Paesi terzi e promuovere la cooperazione sinergica con gli altri soggetti del territorio.

Nel corso del 2023 sono stati avviati 44 nuovi progetti delle **Prefetture**, finalizzati ad implementare reti locali di *governance* tra attori pubblici e privati, a contrastare lo sfruttamento lavorativo ed erogare interventi di formazione o aggiornamento professionale degli operatori. Gli interventi, oltre a consolidare il ruolo degli uffici territoriali di governo nell'individuazione di risposte sempre più aderenti ai loro contesti locali in materia migratoria, dimostrano come la Prefettura abbia assunto un ruolo di riferimento fondamentale per l'attivazione di una cooperazione sinergica, multilivello ed interistituzionale con gli altri soggetti del territorio. Attraverso 66 progetti complessivi attuati dalle Prefetture e conclusi nel corso dell'anno, sono stati formati complessivamente 2.393 operatori dall'avvio dei progetti.

Attraverso ulteriori 21 progetti attuati da enti locali e finalizzati a qualificare i servizi pubblici rivolti ai cittadini di paesi terzi, sono stati coinvolti **1.661 Istituzioni, associazioni ed enti** nelle reti di governance attivate e sono stati formati complessivamente 6.974 operatori pubblici.



7.5 PARTECIPAZIONE ATTIVA DEI MIGRANTI E DELLE SOCIETÀ DI ACCOGLIENZA ALL'INTEGRAZIONE

Il protagonismo e il coinvolgimento delle comunità immigrate e delle associazioni rappresentano strumenti chiave per favorire i processi di inclusione dei migranti. In Italia è presente un registro delle associazioni che operano a favore dei migranti istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ai sensi dell'art. 42 del Testo Unico sull'Immigrazione. Tale lista permette di consultare i servizi offerti dagli enti e dalle associazioni iscritte al Registro in una banca dati disponibile online.

In particolare, secondo gli ultimi dati disponibili, hanno svolto attività 809 enti iscritti alla Prima Sezione dedicata a chi svolge attività a favore dell'integrazione sociale degli stranieri e 176 iscritti alla Seconda dedicata a chi realizza programmi di assistenza e integrazione sociale per vittime di violenza di genere, prostituzione, tratta, violenza e abusi sui minori o grave sfruttamento. Si segnala in particolare un incremento dei progetti realizzati sia dagli iscritti alla Prima Sezione (3.783, +22 rispetto all'anno precedente) sia dagli iscritti alla Seconda (403, +29). Il 61% degli iscritti alla Prima sezione e il 58% degli iscritti alla Seconda hanno realizzato attività a favore dei profughi ucraini.

Quelli impegnati nell'accoglienza hanno ospitato 23mila persone. Gli iscritti operano su tutto il territorio nazionale, con una presenza più significativa nel Nord.

Tali dati restituiscono la fotografia di una società caratterizzata dalla centralità e dal protagonismo dei migranti e della società civile nelle attività di inclusione ed accoglienza. Si sottolinea che sono soprattutto i Fondi pubblici nazionali la principale fonte di finanziamento per questi progetti.

Tale tessuto sociale attivo è testimoniato anche dalle ulteriori iniziative e attività che hanno avuto luogo nel 2023 e richiamate di seguito.

In continuità con gli anni precedenti si è tenuta la VII edizione di "Protagonisti! Le nuove generazioni italiane si raccontano", seminario nazionale organizzato dal CoNNGI, la rete di associazioni di giovani con background migratorio, dedicata quest'anno al tema del lavoro e del diritto al futuro. Una due giorni di confronti, riflessioni, testimonianze, scambi di punti di vista e proposte, che hanno ribadito l'importanza del dialogo fra nuove generazioni, istituzioni e società civile al fine di promuovere un'Italia plurale.



7.6 CONOSCENZA DEL FENOMENO MIGRATORIO E PROMOZIONE DI UNA CULTURA DELL'INTEGRAZIONE

La ricostruzione di un quadro conoscitivo aggiornato sulla presenza straniera in Italia e le riflessioni sulle caratteristiche delle comunità immigrate presenti in Italia rappresentano un punto di partenza cruciale per l'elaborazione di una strategia efficace di *governance* delle migrazioni e dei processi di inclusione.

Oltre all'impatto a livello di policy, una corretta conoscenza del fenomeno migratorio e dei processi e delle sfide poste dalla convivenza interetnica rappresenta uno strumento centrale per promuovere una cultura dell'integrazione su tutto il territorio nazionale. Una percezione distorta dell'immigrazione, infatti, è strettamente legata ad atteggiamenti negativi nei confronti dell'immigrazione.

Nel corso del 2023, in continuità con gli anni precedenti, sono proseguiti gli studi e le indagini che hanno restituito un quadro completo relativo al fenomeno migratorio in Italia, offrendo altresì stimoli e riflessioni volti da un lato a rileggere le migrazioni da un punto di vista differente dall'altro a offrire indicazioni e proposte per i decisori pubblici e per tutti gli attori coinvolti nei processi di inclusione degli immigrati.

Il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, attraverso un **cruscotto statistico giornaliero** disponibile sul proprio sito, aggiorna regolarmente i dati relativi al fenomeno degli sbarchi e l'accoglienza dei migranti presso le strutture gestite dalla Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo. Tale cruscotto statistico offre un quadro aggiornato, anche in ottica comparativa con gli anni e i mesi precedenti, su: numero dei migranti sbarcati; nazionalità dichiarata al momento dello sbarco; minori stranieri non accompagnati sbarcati; accoglienza

dei migranti nelle strutture per tipologia di struttura e in termini di distribuzione geografica tra le diverse regioni.

Dati aggiornati sulla presenza straniera in Italia sono stati presentati nel **Rapporto Annuale 2023 dell'ISTAT** (Istituto Nazionale di Statistica) che offre, tra gli altri, il quadro sulle famiglie con stranieri, i dati sulla povertà e i dati relativi all'acquisizione di cittadinanza.

Nel 2023 è stato pubblicato il **XIII Rapporto Gli Stranieri nel mercato del lavoro in Italia** dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il rapporto fornisce un'analisi dettagliata della condizione occupazionale degli stranieri e le dinamiche di assunzioni e cessazioni. Approfondisce, inoltre, la condizione dei lavoratori Extra UE dipendenti e autonomi, con un ulteriore focus sull'imprenditoria, e contiene dati su accesso agli ammortizzatori sociali, infortuni, previdenza e assistenza sociale.

Sono stati pubblicati, anche nel corso del 2023, i **Rapporti annuali sulle comunità migranti** in Italia, curati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione con la collaborazione di ANPAL Servizi SPA. I rapporti restituiscono un quadro sulla presenza straniera in Italia a partire dai dati provenienti da diverse fonti istituzionale. Nello specifico, i rapporti sono dedicati alle 16 comunità più numerose presenti in Italia: marocchina, albanese, cinese, ucraina, indiana, filippina, egiziana, pakistana, moldava, srilankese, senegalese, tunisina, nigeriana, peruviana ed ecuadoriana.

Sono stati pubblicati i nuovi rapporti **"I cittadini migranti nelle Città metropolitane"** una per ogni Città Metropolitana in cui la presenza non comunitaria risulta

numericamente più rilevante. I rapporti sono dedicati a una lettura della dimensione territoriale del fenomeno migratorio con approfondimenti sulla distribuzione delle presenze di cittadini migranti nelle diverse aree metropolitane, sui segnali di stabilizzazione, sulla partecipazione

al mercato del lavoro e sul dinamismo imprenditoriale. L'analisi è accompagnata da un raffronto con i diversi contesti metropolitani e con il dato nazionale, oltre che da un'attenzione alla dimensione di genere.



7.7 COMBATTERE IL RAZZISMO E LA DISCRIMINAZIONE

In linea con il *Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025*, l'Italia è impegnata nella lotta contro le varie forme di discriminazione e razzismo. In Italia l'*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR)*, istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è l'organismo dedicato alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni discriminatori. In linea con il proprio mandato istituzionale, l'UNAR promuove regolarmente una serie di iniziative e campagne di sensibilizzazione e comunicazione volte a prevenire e a contrastare le discriminazioni, la xenofobia e il fenomeno del razzismo anche in raccordo con altri enti pubblici o del terzo settore.

Nel corso della **XIX Settimana di azione contro il razzismo** (tenutasi dal 20 al 26 marzo 2023), su tutto il territorio nazionale sono state realizzate molteplici attività educative, culturali, artistiche e sportive previste nell'ambito dei 36 progetti vincitori dell'Avviso pubblico promosso da UNAR e rivolto alle associazioni e agli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni ed alla promozione della parità di trattamento, iscritti al Registro di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 215/2003. Nell'ambito dei progetti sono state promosse azioni di sensibilizzazione sulle tematiche del razzismo, dell'intolleranza e della xenofobia, anche in ottica intersezionale, declinate negli ambiti dell'educazione, dello sport, dell'arte e della cultura. Per l'occasione, è stata lanciata sui media la campagna #UniciDiversiUguali.

Lo sport è stato valorizzato – anche nel corso del 2023 – come strumento di dialogo, inclusione sociale e contrasto alla discriminazione.

È proseguito infatti il progetto *Sport e Integrazione*, realizzato da Sport e salute e finanziato dal Ministero del Lavoro. Le attività promosse nell'ambito del progetto sono molteplici: promozione della pratica sportiva per le comunità locali, con particolare attenzione per le persone con background migratorio; attività culturali, ricreative e finalizzate al dialogo sociale, anche in partnership con altri soggetti pubblici o privati, quali Istituzioni locali (Comuni, Università, Istituti scolastici, ecc.), organismi sportivi, enti del Terzo settore.

È stato inoltre consegnato il Premio Mondonico, alla sua terza edizione, dedicato a tecnici, dirigenti e ASD che scelgono lo sport come strumento di inclusione e coesione sociale.

È stato siglato il 14 marzo 2023 il Protocollo d'Intesa tra il Presidente della Lega Serie A e il Direttore dell'Unar per contrastare ogni forma di discriminazione nel mondo dello sport ed in particolare nel mondo del calcio per valorizzare lo sport come veicolo di integrazione, socializzazione ed empowerment per la costruzione di una società plurale e inclusiva.

Nel corso del 2023, è stato promosso l'intervento “# io vengo dallo Sport” promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero per lo Sport e i Giovani, in collaborazione con Sport e Salute S.p.a. L'intervento è volto al finanziamento di progetti proposti da Associazioni

e Società Sportive Dilettantistiche, anche in partnership con altri soggetti pubblici o privati, per la creazione di presidi sportivo-educativi in aree urbane e in quartieri ad alta concentrazione di cittadini stranieri, al fine di promuovere l'accesso alla pratica sportiva gratuita di bambini e adulti con background migratorio.

Si segnalano anche iniziative a livello locale. Per esempio, Reggio Emilia è la prima città italiana a dotarsi di un piano d'azione locale per il contrasto al razzismo, alle discriminazioni per origine e appartenenza culturale e ai crimini d'odio. La Giunta comunale ha infatti approvato all'inizio del 2023 il documento che porta Reggio Emilia a essere la prima città ad aver predisposto e adottato un piano locale per contrastare le discriminazioni razziali e tutelare le vittime in linea con le indicazioni promosse dalla Commissione europea, che chiede un impegno da parte di tutti i paesi dell'Unione e delle comunità locali nella realizzazione di strategie per la promozione dell'inclusione e della diversità.

8. CITTADINANZA E APOLIDIA



INTRODUZIONE

La cittadinanza italiana si acquista iure sanguinis, cioè se si nasce o si è adottati da cittadini italiani. Esiste una possibilità residuale di acquisto iure soli, se si nasce sul territorio italiano da genitori apolidi o se i genitori sono ignoti o non possono trasmettere la propria cittadinanza al figlio secondo la legge dello Stato di provenienza. Chi sia nato in Italia da genitori entrambi stranieri può chiedere la cittadinanza dopo la maggiore età.

La cittadinanza, disciplinata dalla legge 5/2/1992, n. 91 e dai DPR di attuazione 572/1993 e 362/1994, può essere richiesta anche dagli stranieri che risiedono in Italia da almeno dieci anni e sono in possesso di determinati requisiti. Sono previsti periodi di residenza legale più brevi in relazione ad alcune fattispecie: straniero nato in Italia o con ascendenti italiani che abbiano perso la cittadinanza d'origine (tre anni), cittadino comunitario (quattro anni), apolide, rifugiato o adottato maggiorenne/figlio di naturalizzati (cinque anni). In ogni caso, il richiedente deve dimostrare di avere redditi sufficienti al sostentamento e di non avere precedenti penali; non devono sussistere motivi ostativi concernenti la sicurezza della Repubblica. I requisiti per la concessione della cittadinanza italiana devono permanere fino

alla conclusione del relativo procedimento amministrativo. La legge riconnette all'acquisto della cittadinanza anche quello da parte dei figli minorenni conviventi.

Ai sensi dell'art. 10 della legge n. 91 «il decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato».

Si può diventare cittadini italiani anche per matrimonio. La cittadinanza per matrimonio è riconosciuta dal Prefetto della provincia di residenza del richiedente e, ove l'interessato sia residente all'estero, dal Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Nel 2023 la disciplina inerente all'acquisizione della cittadinanza da parte degli immigrati e dei loro figli, così come quella relativa all'apolidia, non hanno conosciuto innovazioni a livello strettamente legislativo. Vi sono però stati alcuni sviluppi sul piano della regolazione in senso ampio di cui si dà conto in queste pagine, in vario modo legati alla rilevanza dei fenomeni e alle relative criticità.



8.1 CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA

Da tempo l'Italia si è mossa nella direzione di una semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti di concessione della cittadinanza, anche a fronte dell'elevato e tendenzialmente crescente numero delle procedure concernenti l'acquisizione della cittadinanza con conseguenti oneri sempre maggiori in capo ai competenti Uffici.

In tale ambito, con atto del 10/11/2023 del Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno¹ è stato comunicato alle Prefetture e agli altri Uffici interessati che, nell'ambito del processo di semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti di concessione della cittadinanza, è stato disposto il ricorso alla piattaforma "PagoPA" per la notifica di tutti i provvedimenti di concessione o di diniego della cittadinanza di cui agli artt. 5 e 9 della legge n. 91/1992. Al fine di facilitare l'implementazione della nuova procedura,

è stata prevista una fase transitoria di avvio della nuova modalità nel periodo dicembre 2023 - gennaio 2024.

Con riguardo al procedimento di acquisizione della cittadinanza italiana è stata poi semplificata la verifica, da parte dei competenti uffici, dei requisiti in caso d'imminente scadenza dei termini amministrativi per la valutazione della domanda:

- requisito reddituale, valorizzando i redditi del nucleo familiare con maggiore flessibilità;
- requisito della residenza, tenendo conto anche di elementi sostanziali (documentazione idonea a comprovare la presenza sul territorio es. attestazione scolastiche certificazioni mediche) con superamento del mero dato formalistico in caso di brevi interruzioni di residenza accertata;

¹ sul punto si veda la circolare 10.11.2023, prot. 0011912 della Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze della Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno.

- assenza di pregiudizi penali o comunque sul piano della sicurezza, valorizzando, nei casi d'incerta definizione, l'acquisizione di documentazione comprovante il grado di integrazione del richiedente; si presta attenzione ai reati particolarmente gravi (delitti non colposi puniti con pena maggiore di tre anni) commessi in un arco temporale di dieci anni dal momento della valutazione o reati commessi nel contesto familiare.

Nel complesso, gli orientamenti di cui sopra si inscrivono in un'evoluzione a livello operativo in atto, da tempo volta a garantire il rispetto dei tempi normativamente stabiliti di durata dei procedimenti in un contesto nel quale la concessione della cittadinanza è tradizionalmente intesa come un accertamento del complessivo livello di "integrazione" della persona (ben al di là delle specifiche indicazioni di legge circa i presupposti), con la complessità che da ciò deriva.

Il Programma Nazionale del **Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2021-2027** prevede un apposito intervento (*OS2 - a) Capacity building, qualificazione e rafforzamento degli uffici pubblici*) finalizzato a rafforzare la capacità amministrativa degli uffici competenti nelle procedure di

ingresso, rilascio dei titoli di soggiorno e di concessione della cittadinanza per promuovere l'ottimizzazione delle tempistiche e delle modalità di erogazione dei servizi amministrativi di competenza degli uffici pubblici. A tal fine, nel 2023 sono stati finanziati i seguenti due progetti:

- "Potenziamento degli uffici di cittadinanza del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, coinvolti nella gestione del procedimento di conferimento dello status". Il progetto, dell'importo di € 2.576.640,00, ha durata triennale ed è finalizzato a potenziare gli uffici Cittadinanza della Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze, attraverso la selezione di personale esterno incaricato di fornire supporto specifico;
- Sportello "Polo Orienta": il progetto, dell'importo di € 819.992,00, ha durata quadriennale ed è finalizzato ad un miglioramento delle procedure amministrative ed un graduale snellimento dell'attività amministrativa attivando un punto di riferimento consulenziale per i destinatari interessati al procedimento con il fine di orientare, informare e formare gli utenti sia nella fase della presentazione della domanda che nelle fasi successive del procedimento.



8.2 APOLIDIA

Nel corso del 2023 è stato attivato un Protocollo d'Intesa tra la Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze, la Commissione Nazionale per il diritto di asilo e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) per rendere più efficiente ed efficace il percorso di valutazione e approfondimento di problematiche attinenti al procedimento di determinazione dell'apolidia.

Nel quadro della collaborazione con l'UNHCR, in occasione del Global Refugee Forum di Ginevra tenutosi nel dicembre del 2023, la Direzione Centrale diritti civili, cittadinanza e minoranze e la Commissione Nazionale Asilo hanno formulato un impegno non vincolante (cosiddetto "pledge") della durata di quattro anni, in tema di raccordo tra i procedimenti di riconoscimento della protezione internazionale e quelli di determinazione dello status di apolide. A tal fine, è stata prevista l'elaborazione di apposite Linee Guida volte a regolamentare il ruolo dei vari attori coinvolti.

Riguardo all'ammissibilità della domanda di apolidia, si è considerata:

- la possibilità di superare la presentazione dell'atto di nascita (previsto dalla normativa italiana) nelle ipotesi, da valutarsi caso per caso, in cui il richiedente alleggi alla propria richiesta documenti dai quali sia comunque possibile desumere, con assoluta certezza, informazioni sulla sua nascita e/o sulle sue generalità, ossia i dati identificativi;
- la possibilità di poter prescindere dal permesso di soggiorno del richiedente, considerando sufficiente, quale prova della residenza in Italia, anche la semplice presenza sul territorio desumibile da ogni tipologia di documentazione in atti.

L'obiettivo è quello di addivenire a una migliore tutela dei diritti di persone che si trovano in una condizione di difficoltà rispetto alla quale il diritto internazionale, quello europeo e quello italiano richiedono una particolare attenzione.

Come anticipato nel capitolo dedicato alla migrazione legale, l'art. 1,5 bis del decreto legge 20/2023 convertito con

modificazioni dalla legge 50/2023, prevede la possibilità di assegnare quote dedicate ad apolidi e a rifugiati riconosciuti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati o dalle autorità competenti nei Paesi di primo asilo o di transito.

Tale possibilità è stata valorizzata nel DPCM del 27 settembre 2023 nell'ambito del quale la necessità di sostenere gli ingressi per lavoro di apolidi e rifugiati riconosciuti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati o dalle autorità competenti nei Paesi di primo asilo o di transito è individuata tra i criteri che devono orientare la programmazione dei flussi di ingresso (art. 2 lett. f).

In linea con tale obiettivo, gli artt. 6 e 7 del DPCM menzionato sono dedicati rispettivamente alla previsione di quote per lavoro subordinato non stagionale e per lavoro autonomo e alle quote di ingresso per lavoratori stagionali l'ingresso di apolidi e a rifugiati riconosciuti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati o dalle autorità competenti nei Paesi di primo asilo o di transito, nella misura di:

- 200 unità per ciascuna annualità del triennio 2023-2025, di cui 180 per lavoro subordinato e 20 per lavoro autonomo non stagionale;
- 50 unità per ciascuna annualità nel triennio 2023-2025 per lavoro stagionale.

In ultimo, si segnala che il nuovo testo dell'art. 23 T.U.I., così come modificato dall'art. 2-bis del decreto legge 20/2023 conv. con modificazioni dalla legge 50/2023, ammette l'ingresso e il soggiorno, per ragioni di lavoro subordinato, dello straniero residente all'estero che abbia completato un'attività di istruzione, formazione professionale e civico-linguistica nel Paese di origine, organizzato sulla base dei fabbisogni manifestati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dalle associazioni di categoria del settore produttivo interessato. Tale opportunità è prevista altresì a beneficio dell'apolide e del rifugiato riconosciuto dall'ACNUR o dalle autorità competenti dei paesi di primo asilo o di transito.

9. FRONTIERE, VISTI E SPAZIO SCHENGEN



INTRODUZIONE

Ai sensi dell'art. 77 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue), l'UE sviluppa **una politica comune relativa al controllo delle frontiere esterne** funzionale a garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace del loro attraversamento, nonché ad instaurare progressivamente un sistema di frontiere integrato.

Un ulteriore settore oggetto di armonizzazione completa concerne la politica comune dei visti, con l'individuazione degli Stati i cui cittadini debbono essere muniti di un visto per l'ingresso nello spazio Schengen, nonché l'armonizzazione dei visti rilasciati dagli Stati membri a fini di soggiorno di breve durata. La soppressione dei controlli alle frontiere interne costituisce un elemento costitutivo dell'obiettivo enunciato

all'art. 76 Tfue, diretto ad instaurare uno spazio senza frontiere interne nel quale sia assicurata la libera circolazione delle persone. In circostanze eccezionali, riconducibili ad esigenze di tutela da una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, è prevista la possibilità di un ripristino temporaneo dei controlli da parte degli Stati membri, in condizioni di stretta necessità e proporzionalità, in ottemperanza a procedure specificamente definite nel codice frontiere Schengen (artt. 25-29 regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone)



9.1 GESTIONE DELLE FRONTIERE

Con il decreto legge del 13 giugno 2023 n. 69, convertito in legge il 10 agosto, n. 103, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione Europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano, sono state apportate modifiche al fine di adeguare la normativa nazionale a quella prevista a livello UE.

Più precisamente, con l'articolo 17, sono state introdotte disposizioni al fine di adeguare la normativa interna al regolamento UE 2019/1157 sul **rafforzamento della sicurezza delle carte di identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione**. La norma qualifica "carte valori" gli attestati di iscrizione e le attestazioni di soggiorno permanente rilasciati ai cittadini dell'Unione europea che intendano soggiornare in Italia per un periodo superiore a tre mesi o permanentemente. La produzione degli attestati è demandata all'Istituto poligrafico dello Stato, mentre apposita convenzione tra il Ministero dell'Interno e il predetto istituto definisce le caratteristiche tecniche e grafiche degli attestati nonché i costi di produzione e di distribuzione ai Comuni e le relative modalità. In base al rinnovato comma 3 dell'art. 17, gli attestati sono distribuiti dai Comuni ai cittadini dell'Unione europea aventi diritto di soggiorno o diritto di soggiorno permanente in Italia nelle ipotesi previste rispettivamente agli artt. 9 e 16 del decreto legislativo n. 30/2007.

Con l'art. 18 invece sono state previste una serie di modifiche normative alla condizione giuridica degli stranieri extraUE, al fine di adeguare l'ordinamento italiano a vari regolamenti europei in materia di **circolazione delle persone straniere nello Spazio Schengen**, introducendo appositi richiami ai predetti regolamenti all'art. dell'art. 4 del Testo Unico e integrando lo stesso articolo con disposizioni aggiuntive.

Per quanto qui di interesse, si segnala che è stato previsto che, salvi i casi di esenzione, è fatto obbligo ai cittadini di Paesi terzi nei cui confronti si applica il regolamento (UE) 2017/2226, di **fornire i dati biometrici richiesti**, ai fini delle verifiche di frontiera previste dal codice frontiere Schengen di cui al regolamento (UE) 2016/399. In caso di rifiuto, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 10, comma 1, decreto legislativo 286/1998 (non è consentito l'ingresso nel territorio dello Stato e gli stranieri sono respinti dall'autorità di frontiera).

Inoltre, è stato introdotto l'obbligo dell'autorità di frontiera di **assicurare la registrazione, nel sistema di ingressi/uscite (entry-exit system-EES)** di cui al reg. (UE) 2017/2226, dei dati richiesti ai fini del controllo e di provvedere, in caso di ingresso sul territorio nazionale, ad informare il cittadino straniero della durata massima del soggiorno autorizzato. Tale informazione può essere resa anche attraverso attrezzature installate ai valichi di frontiera. Ai cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno rilasciato dalle Autorità

italiane in corso di validità, il personale addetto ai controlli di frontiera provvede ad apporre sul passaporto un timbro recante l'indicazione della data di ingresso o di uscita.

Per quanto attiene all'ingresso nel territorio dello Stato, è stato specificato che esso è consentito (nel rispetto delle condizioni previste dal codice frontiere Schengen istituito dal regolamento (UE) 2016/399), allo straniero in possesso del passaporto o di un documento di viaggio equipollente in corso di validità, nonché del visto d'ingresso o dell'autorizzazione ai viaggi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, punto 5), del regolamento (UE) 2018/1240, o di un permesso di soggiorno, ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002, del Consiglio, del 13 giugno 2002, anch'essi in corso di validità.

L'autorizzazione ai viaggi deve essere richiesta dai cittadini di Paesi terzi di cui all'art. 1, par. 1, del regolamento (UE) 2018/1240, secondo le modalità previste dagli articoli 15, 17 e 18 del medesimo regolamento ed è rilasciata, rifiutata, annullata o revocata dall'Unità nazionale ETIAS (European travel information ad authorisation system-ETIAS in attuazione del Capo VI del medesimo regolamento. Le decisioni possono essere impugnate davanti al giudice amministrativo. Infine, per l'adempimento alle disposizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 1, punti 4), 21) e 22), del regolamento (UE) 2018/1240, il Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e della

giustizia, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, deve adottare uno o più decreti per:

- determinare le autorità di frontiera, nonché quelle competenti in materia di immigrazione;
- designare le autorità responsabili per finalità di prevenzione, accertamento e indagine di reati di terrorismo o altri reati gravi;) disciplinare le modalità tecniche di accesso, consultazione, inserimento, modifica e cancellazione dei dati nel sistema europeo di informazione e autorizzazione di viaggi) a cura dei soggetti autorizzati, di eventuale conservazione negli archivi o sistemi nazionali, nonché di comunicazione dei dati ai sensi dell'articolo 65 del regolamento (UE) 2018/1240.

Infine, le nuove norme prevedono che l'accesso all'archivio comune di dati di identità (CIR - Common Identity Repository), istituito dall'articolo 17, dei regolamenti (UE) 2019/817 e 2019/818, è consentito, in conformità alle disposizioni previste dai citati regolamenti, alle autorità di polizia di cui all'articolo 2, comma 1, lettera g), numero 1, del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51.

Le ulteriori modifiche apportate dall'art. 18 al decreto legislativo 286/1998 più specificamente concernenti la disciplina dei rimpatri saranno oggetto di trattazione nell'apposito capitolo.



9.2 COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI NEL SETTORE DELLA GESTIONE DELLE FRONTIERE

Nel 2023, come negli anni precedenti, sono proseguite le **attività di controllo e gestione delle frontiere interne ed esterne**, nonché le attività di cooperazione bilaterale e multilaterale con i Paesi terzi coinvolti nella gestione dei flussi migratori.

Tra dicembre e gennaio è stato firmato un Memorandum di Intesa tra il Dipartimento di Pubblica Sicurezza Italiano ed il Ministero dell'Interno della Gambia nel settore della gestione delle frontiere e dell'immigrazione e della sicurezza. Redatto in due originali, firmato disgiuntamente a Roma il 04 dicembre 2023 ed a Banjul il 05 gennaio 2024.

A novembre, è stato firmato un protocollo d'intesa tra Italia e Albania in materia di gestione dei flussi migratori. L'accordo mira a contrastare il traffico di esseri umani e prevenire i flussi migratori irregolari. In base a quanto previsto, l'Albania concederà all'Italia l'utilizzo di alcune aree sul proprio territorio nelle quali l'Italia potrà realizzare, a proprie spese e sotto la propria giurisdizione, due strutture dove allestire centri per la gestione dei migranti arrivati via mare. Queste strutture potranno accogliere inizialmente fino a **tremila persone**, che rimarranno in questi centri il tempo necessario a poter velocemente espletare le procedure per la trattazione delle domande di asilo ed eventualmente ai fini del rimpatrio. Complessivamente potrebbero quindi essere inserite nelle strutture trentaseimila persone all'anno.

Infine, Nell'ambito della cooperazione internazionale in materia migratoria, il Ministero dell'Interno - Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere - ha visto l'implementazione dei seguenti progetti e accordi:

- Memorandum of Understanding tra Italia e Turchia del 16 gennaio 2023 tra i Ministri dell'Interno concernente le procedure operative standard per il distacco in Italia di esperti della Direzione Generale della Sicurezza del Ministero dell'Interno turco.
- Progetto CIVIT (Renforcement des capacités opérationnelles des autorités Ivoiriennes en charge de la gestion des frontières et des migrations) in Costa d'Avorio per il quale sono in corso le attività propedeutiche alla individuazione dei siti ove costruire quattro posti di frontiera.
- Progetto ITEPA International Training at Egyptian Police Academy in Egitto.
- Progetto SIBMMIL (Support to Integrated Border and Migration Management in Libya) in Libia.
- Compente per la Tunisia del Border Programme for the Maghreb Region.



9.3 POLITICA DEI VISTI

Con il decreto legge del 10 marzo, n. 20, convertito dalla legge 5 maggio 2023, n. 50, recante: “Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare” sono state introdotte alcune modifiche sulla procedura di rilascio e rinnovo di alcuni permessi di soggiorno.

Tra queste, si segnala la modifica amministrativa per la semplificazione e accelerazione delle procedure di rilascio

del nulla osta al lavoro per l’ottenimento del visto di ingresso. In particolare, è stato previsto il rilascio del nulla osta in ogni caso qualora, nel termine indicato all’art. 22, comma 5, decreto legislativo 286/1998 (60 giorni), non siano state acquisite dalla questura le informazioni relative agli elementi ostativi al rilascio.



9.4 GOVERNANCE RELATIVA ALLO SPAZIO SCHENGEN

Il 18 ottobre 2023 il Governo ha notificato alle autorità europee e agli Stati membri la reintroduzione dei controlli di frontiera al confine terrestre con la Slovenia, dal 21 ottobre al 30 ottobre 2023, mediante procedura d’urgenza ai sensi dell’art. 28 del Codice Frontiere Schengen (reg. (UE) 2016/399). Il ripristino è stato prorogato per 3 volte per ulteriori periodi di 20 giorni, come previsto dal suddetto art. 28, fino al 20 dicembre 2023 e successivamente esteso per un ulteriore mese fino al 19.1.2024. Complessivamente, sono stati interessati 57 valichi, stradali e ferroviari, tutti localizzati nelle province di Trieste, Gorizia e Udine.

Alla base del ripristino dei controlli sono stati indicati i rischi insiti nelle possibili evoluzioni dello scenario internazionale, anche per l’aumentato rischio di penetrazione terroristica dei flussi lungo la rotta balcanica. Una complicazione aggiuntiva è stata individuata nel possibile aumento di attraversamenti illegali della frontiera lungo la rotta balcanica in conseguenza dell’effetto combinato del ripristino dei controlli alle frontiere interne da parte degli Stati di area Schengen dell’Europa centrale, ossia Slovenia, Austria, Polonia e Repubblica Ceca. In ogni caso come sottolineato dal Ministro degli Interni, nel corso dell’informativa presso il comitato parlamentare di controllo sull’attuazione dell’Accordo di Schengen, di vigilanza sull’attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, “il ripristino dei controlli è stato ritenuto come *extrema ratio*, e cioè perché non vi erano altre misure preventive utili a garantire la sicurezza dell’Italia” e in ossequio al principio di proporzionalità della misura, le concrete modalità di attuazione della vigilanza e dei controlli sono state attentamente calibrate sulla base dei contesti particolari di ogni singolo valico frontaliero, individuando i moduli operativi aventi il minor impatto possibile compatibilmente con l’esigenza di salvaguardia della sicurezza.”

10. MIGRAZIONE IRREGOLARE



INTRODUZIONE

La lotta alla migrazione irregolare e al traffico di migranti (che è concetto distinto da quello di tratta di esseri umani, cui è dedicato il capitolo 10) è **parte integrante della politica migratoria italiana ed europea**.

Essa, infatti, contribuisce alla gestione sicura e ordinata dei flussi migratori e al contrasto delle organizzazioni criminali, che si arricchiscono spingendo le persone ad intraprendere viaggi pericolosi pur di arrivare in Europa. Il perseguimento di tale obiettivo passa attraverso una pluralità di azioni complementari. Alcune di queste riflettono precisi obblighi dello Stato italiano, discendenti dalla normativa internazionale e dell'Unione europea. Si pensi in particolare al **Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aria** del 15 dicembre del 2000 e alla direttiva 115/2008/CE c.d. "Direttiva rimpatri che obbliga gli Stati a porre fine al soggiorno irregolare dei cittadini di paesi terzi". Altri strumenti di derivazione europea, di cui l'Italia ha tenuto conto nell'elaborazione di politiche di contrasto all'immigrazione irregolare, sono indubbiamente la direttiva 2009/52/CE in materia di sanzioni e provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare o, ancora, le norme tese a disciplinare il riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei migranti non regolari tra gli Stati membri (direttiva 2001/40/CE).

Vi sono poi ambiti che sono sostanzialmente lasciati al legislatore nazionale.

Disposizioni specificamente dedicate al contrasto dell'immigrazione irregolare sono contenute nel titolo II del T.U.I., recante disposizioni sull'ingresso, il soggiorno

e l'allontanamento dal territorio dello Stato e più precisamente nel suo capo II, dedicato al controllo delle frontiere, al respingimento e all'espulsione.

Accanto a queste, la disciplina della migrazione legale può essere impiegata anche al fine di scongiurare il fenomeno della migrazione irregolare. Il regolamento del trattamento dello straniero in condizione irregolare è demandato prettamente all'autorità nazionale, sebbene la Corte di Giustizia abbia di recente richiamato gli Stati al rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Al di là di questa dimensione interna, **il contrasto all'immigrazione irregolare non può che essere svolto anche attraverso la cooperazione con i paesi terzi**. Come riconosciuto dalla Commissione europea, nel rinnovato *Piano di Azione contro il traffico di migranti 2021 - 2025*, l'intensificazione della risposta al traffico di migranti è una sfida comune anche per i paesi partner dell'Ue e degli Stati membri e "richiede un approccio che prenda in considerazione l'intero tragitto e che combini la cooperazione internazionale e il coordinamento con i nostri partner e tra gli Stati membri per smantellare il modello di business dei trafficanti".

Considerato che gli aspetti strettamente pertinenti alle operazioni di rimpatrio e alla cooperazione con i Paesi terzi per contrastare la migrazione irregolare sono presi in considerazione in altri capitoli del presente rapporto, questo contributo si concentra sugli sviluppi verificatisi nel 2023 con riferimento agli strumenti di migrazione legale volti a prevenire e contrastare la migrazione irregolare e alla lotta al favoreggiamento della immigrazione clandestina.



10.1 CONTRASTO E PREVENZIONE DEL FENOMENO ATTRAVERSO GLI STRUMENTI DELLA MIGRAZIONE LEGALE

Come anticipato, una delle soluzioni per contrastare l'immigrazione irregolare è individuabile negli strumenti della migrazione legale. Tra questi, la programmazione triennale del decreto flussi 2023 - 2035 contiene specifiche previsioni a riguardo. Si consideri a questo proposito che

uno dei "criteri comuni" (art. 2) che, in base al decreto, informano la determinazione delle quote, è rappresentato per l'appunto dalla volontà di perseguire l'"*incentivazione di modalità di collaborazione, anche mediante accordi e intese comunque denominati, con i Paesi di origine e di*

transito dei flussi migratori verso l'Italia volti a facilitare la migrazione regolare e a contrastare quella irregolare”.

In tale ottica, il medesimo decreto ha in effetti indicato che la determinazione delle quote di ingresso per il triennio considerato deve avvenire tenendo conto altresì di criteri specifici aggiuntivi, tra cui la previsione, ai sensi dell'art. 1, comma 5, del decreto legge n. 20 del 2023, di quote preferenziali riservate ai lavoratori di Stati che, anche in collaborazione con lo Stato italiano, promuovono per i propri cittadini campagne mediatiche aventi ad oggetto i rischi per l'incolumità personale derivanti dall'inserimento in traffici migratori irregolari, conformemente ad accordi o intese in materia (art. 3,1 lett.a).

Ciò si è tradotto nella previsione di quote preferenziali per l'accesso di cittadini stranieri provenienti da tali Stati per motivi di lavoro subordinato non stagionale e di lavoro autonomo, pari a 2.000 unità per l'anno 2023, di cui 1.900 per lavoro subordinato e 100 per lavoro autonomo; 2.500 unità per l'anno 2024, di cui 2.380 per lavoro subordinato e 120 per lavoro autonomo; 3.000 unità per l'anno 2025, di cui 2.850 per lavoro subordinato e 150 per lavoro autonomo.

Quanto agli ingressi fuori quota, il decreto flussi triennale 2023-2025 ha previsto la necessità di tener conto della previsione degli ingressi per lavoro subordinato, anche a carattere stagionale, di cittadini di Paesi con i quali l'Italia ha sottoscritto intese o accordi in materia di rimpatrio.

A tale proposito, il decreto ha previsto quote di ingresso riservate a lavoratori subordinati non stagionali cittadini di Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Herzegovina, Corea (Repubblica di Corea), Costa d'Avorio, Egitto, El Salvador, Etiopia, Filippine, Gambia, Georgia, Ghana, Giappone, Giordania, Guatemala, India, Kirghizistan, Kosovo, Mali, Marocco, Mauritius, Moldova, Montenegro, Niger, Nigeria, Pakistan, Perù, Repubblica di Macedonia del Nord, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Sudan, Tunisia, Ucraina. Tali ingressi ammontano a 25.000 unità nel 2023, 25.000 nel 2024 e 25.000 unità nel 2025. Sono inoltre previsti ingressi di lavoratori subordinati non stagionali cittadini di altri Paesi con i quali nel corso del triennio entrino in vigore accordi di cooperazione in materia migratoria: 12.000 unità nel 2023, 20.000 unità nel 2024 e 28.000 unità nel 2025.



10.2 LE DISPOSIZIONI SPECIFICAMENTE VOLTE AL CONTRASTO DELL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE

L'art. 12 del T.U.I. contiene specifiche disposizioni tese a **sanzionare il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina**, inteso come il comportamento di colui che “promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri (...) ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente”. La disposizione è stata negli ultimi anni oggetto di ripetute modifiche, adottate al fine di contrastare il fenomeno del traffico di migranti via mare.

Il decreto legge n. 53 del 2019, convertito con legge 77 del 2019, attribuiva al Ministero dell'Interno il potere di **limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale**, ad eccezione del naviglio militare e delle navi in servizio governativo non commerciale per ragioni di sicurezza pubblica o in caso di passaggio pregiudizievole o non inoffensivo di una nave impegnata in attività, tra cui il carico o lo scarico di persone in violazione delle leggi e dei regolamenti vigenti in materia di immigrazione. In tal caso il provvedimento limitativo o impeditivo doveva essere adottato di concerto con il Ministero della Difesa e con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

La violazione del provvedimento da parte del comandante della nave veniva sanzionata in via amministrativa con multe da 150.000 a 1.000.000 euro, fatte salve le sanzioni penali applicabili. In caso di violazioni ripetute, era prevista anche la confisca della nave con il sequestro immediato del mezzo.

Il successivo decreto legge 130/2020, convertito in legge 173/2020, è intervenuto sulla disciplina al fine di **meglio individuare i titolari del potere limitativo/interdittivo del transito delle imbarcazioni nel mare territoriale e per rimodulare il regime sanzionatorio previsto dal divieto**.

È stato quindi chiarito che la competenza ad emanare tali provvedimenti spetta al Ministero dell'Interno e al Ministero

delle Infrastrutture e dei Trasporti. Il primo interviene per esigenze di pubblica sicurezza, mentre il secondo interviene principalmente, sebbene non esclusivamente, laddove ciò sia necessario per esigenze di sicurezza marittima.

Sotto il profilo sanzionatorio, invece, per la violazione del provvedimento impeditivo/limitativo è stata prevista la sanzione della reclusione e la multa è stata ridimensionata a una cifra compresa tra 10.000 e 50.000 euro.

Un'importante innovazione apportata dalla riforma è consistita nell'avere espressamente escluso la possibilità di vietare o limitare il transito o la sosta delle imbarcazioni impegnate nelle attività di ricerca e salvataggio in mare.

Con decreto legge 2 gennaio 2023 n. 1 sono state introdotte **disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori**. Il provvedimento intende perseguire “il contenimento dell'esigenza di assicurare l'incolumità delle persone recuperate in mare e quella di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica”. In particolare, il decreto è volto a declinare le condizioni in presenza delle quali le attività svolte dalle navi che operano interventi di soccorso di persone in mare possono essere ritenute conformi alle convenzioni internazionali e alle norme nazionali in materia di diritto del mare. Inoltre, si disciplinano più compiutamente gli effetti della violazione del limite o del divieto di transito e sosta nei mari territoriali. In quella sede è stato inoltre definito di punire il mancato rispetto dei provvedimenti tramite una sanzione amministrativa in sostituzione del sistema sanzionatorio di carattere penale previsto dalla normativa vigente. Entro tale quadro sono state previste, oltre alla sanzione pecuniaria, il fermo della nave e, in caso di reiterazione della condotta, la confisca del mezzo. Analoghe sanzioni si prevedono qualora il comandante e l'armatore della nave non forniscano le informazioni richieste dall'autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare o non si uniformino alle indicazioni impartite da quest'ultima.

Successivamente, con il decreto legge 10 marzo 2023 n. 20, poi convertito con legge. 50/2023, sono state aumentate le pene per i delitti concernenti l'immigrazione clandestina ed è stata prevista una nuova fattispecie penale di reato quando:

- il trasporto o l'ingresso sono attuati con modalità tali da esporre le persone a pericolo per la loro vita o per la loro incolumità o sottoponendole a trattamento inumano o degradante;
- dal fatto deriva, quale conseguenza non voluta, la morte di più persone o lesioni gravi o gravissime.

Sempre nell'ottica di contrastare l'immigrazione irregolare, con decreto legge 69/2023 conv. con modificazioni dalla legge 103 del 2023, il legislatore ha inserito all'art. 13, 2ter del decreto legislativo 286/1998, un esplicito divieto di reingresso (da tre a cinque anni) nel territorio italiano per i provvedimenti di espulsione adottati dal Questore nei confronti dello straniero irregolare.

11. TRATTA DI ESSERI UMANI



INTRODUZIONE

La **tratta di esseri umani**¹ ha assunto, nel corso degli anni, connotazioni sempre più complesse, **modificandosi sotto il profilo delle vittime coinvolte, delle modalità di reclutamento e degli ambiti di sfruttamento**.² Anche la provenienza geografica, la motivazione della migrazione e le rotte percorse dalle vittime hanno condizionato l'evolversi del fenomeno: con la pandemia di COVID19 e la guerra in Ucraina, ad esempio, si sono verificati, rispettivamente, un aumento di forme di reclutamento e sfruttamento delle vittime attraverso il web, e a una sovraesposizione ai rischi di sfruttamento e gravi abusi in particolare di donne, minori, persone con disabilità, malattie gravi e/croniche, in fuga dalla guerra³. A complicare il quadro concorrono anche le **dinamiche legate ai flussi migratori** verso l'Italia, che hanno provocato cambiamenti nelle **modalità di trasferimento** e nelle **rotte utilizzate** dalle organizzazioni criminali coinvolte. Le vittime si spostano all'interno dei cosiddetti "flussi misti" insieme a coloro che lasciano il Paese d'origine in cerca di sicurezza o di condizioni di vita migliori e talvolta fuggono loro stesse da conflitti, persecuzioni o altre situazioni personali e familiari critiche; possono essere reclutate nel proprio Paese o in paesi di transito, spesso con l'inganno o approfittando della condizione di vulnerabilità. In altri casi il reclutamento a scopo di sfruttamento da parte dei trafficanti avviene direttamente nei paesi di destinazione.⁴

Sulla tratta e, più in particolare sullo sfruttamento, in Italia incidono anche la presenza storica delle mafie e il successo nel radicamento di piccole e grandi organizzazioni criminali straniere, fenomeni capaci di rigenerarsi continuamente e

di rinnovare il proprio modo di operare, nonostante l'imponente azione di contrasto messa in atto dalla magistratura e dalle forze dell'ordine e gli sviluppi legislativi in materia di accoglienza,⁵ inclusione sociale e sicurezza.

Considerata l'articolazione e la continua evoluzione della tratta di esseri umani, l'Italia ha messo in atto una **vasta gamma di strumenti nel corso degli anni, basata su una governance multilivello e multi-agenzia**, che trova oggi la sua principale espressione nel **Piano Nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento** (di seguito PNA) 2022-2025⁶.

In attuazione della Direttiva 2011/36/UE recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n.24, e dando continuità all'azione di Governo sul contrasto al fenomeno del traffico di esseri umani, il PNA si propone di definire 'strategie pluriennali di intervento per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime. Il Piano è il risultato di un lavoro condiviso, che ha visto il coinvolgimento della Cabina di Regia Nazionale, costituita da Amministrazioni centrali, Regioni e autonomie locali; del Comitato Tecnico a supporto della Cabina di Regia; delle Parti Sociali e delle principali realtà associative attive nel settore della prevenzione e del contrasto alla tratta degli esseri umani, tra le quali, le competenti Agenzie delle Nazioni Unite⁷. L'elaborazione del PNA è stata impostata in coerenza con le quattro direttrici di: prevenzione, persecuzione del crimine, protezione e integrazione sociale,

1 Come definito dalla "Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings" del 2005, ratificata dall'Italia con legge n. 108 il 2 luglio 2010, l'espressione tratta di esseri umani "indica il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o l'espianto di organi". Per la Convenzione per esteso si veda <https://rm.coe.int/168008371d>

2 Si veda <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Factsheet-tratta-UNHCR.pdf>

3 Si veda il "Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025, ottobre 2022, disponibile al link <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2427/piano-anti-tratta-2022-2025-ita.pdf>

4 Si veda il "Meccanismo Nazionale di Referral per l'identificazione, l'assistenza e la protezione delle vittime di tratta e/o grave sfruttamento", dicembre 2023, disponibile al link <https://www.pariopportunita.gov.it/media/gt1hwlis/meccanismo-nazionale-referral-2023.pdf>

5 Si veda PNA 2022-2025

6 Il primo piano Nazionale anti-tratta è stato adottato dall'Italia nel 2016.

7 Si veda PNA 2022-2025.

cooperazione, sulle quali, a livello internazionale, sono improntate le strategie in materia di lotta alla tratta degli esseri umani. La redazione del nuovo Piano trae spunto dalle positive iniziative e dai progetti attuati nell'ambito del precedente PNA 2016-2018, dal lavoro di confronto tra le varie istituzioni coinvolte e dai contributi degli esperti e delle organizzazioni della società civile sul tema.

Obiettivo strategico del PNA 2022-2025 è quello di **migliorare – in coerenza con un approccio unitario a livello europeo – la risposta nazionale al fenomeno della tratta**, agendo nel rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione, in un'ottica di mainstreaming di genere, di

tutela dei diritti dei minori, delle donne e più in generale delle categorie vulnerabili⁸. Inoltre, al fine di favorire un **controllo efficace dei progressi raggiunti** e la verifica dell'impatto delle politiche adottate a favore delle vittime di tratta, il PNA prevede un sistema di monitoraggio attraverso la costituzione di gruppi di lavoro nell'ambito del Comitato tecnico⁹.

In linea con l'approccio multisettoriale e multi-agenzia alla lotta al fenomeno, il PNA lavora inoltre in sinergia con altri strumenti, quali, tra gli altri, il Piano nazionale per l'integrazione dei titolari di protezione internazionale, e il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022.



11.1 SVILUPPI NELLE POLITICHE STRATEGICHE NAZIONALI

Con la prima riunione del Comitato tecnico del PNA contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani 2022-2025 tenutasi a luglio 2023 presso il Dipartimento per le pari opportunità, sono state decise le priorità degli interventi di attuazione del Piano, tenendo conto dell'evoluzione e dei trend del fenomeno, e delle nuove categorie di vulnerabilità emerse. Nell'occasione si è inoltre stabilito di procedere con l'**aggiornamento del Meccanismo nazionale di referral**, allegato al primo Piano Nazionale anti-tratta del 2016, per porlo in linea con il nuovo PNA 2022-2025 e con le indicazioni degli organismi internazionali.

A dicembre 2023 è stato dunque pubblicato il nuovo **Meccanismo Nazionale di Referral (da qui in avanti MNR) per le vittime di tratta e grave sfruttamento**,¹⁰ destinato agli attori coinvolti negli interventi Antitratta. Il documento intende promuovere un approccio multi-settoriale e multi-agenzia, al fine di rafforzare il coordinamento e la collaborazione tra gli enti pubblici e del privato sociale che realizzano il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale in favore delle vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù, della tratta di persone e/o di grave sfruttamento.

Il MNR è dunque lo strumento attraverso il quale lo Stato adempie ai propri obblighi di protezione e promozione dei diritti umani delle persone vittime di tratta, consentendo la corretta e precoce identificazione delle vittime e la loro

assistenza. Il MNR per le vittime di tratta è un insieme di raccomandazioni e misure pratiche che guideranno tutti gli attori coinvolti durante le diverse fasi necessarie alla lotta contro la tratta e il grave sfruttamento, in linea con gli esistenti standard di tutela dei diritti umani. Il documento include una serie dettagliata di **Procedure Operative Standard (POS)**, costituite da misure distinte volte a garantire un'adeguata assistenza alle vittime di tratta e/o grave sfruttamento attraverso le fasi di identificazione; prima assistenza e protezione; assistenza a lungo termine e inclusione sociale; rientro volontario assistito e inclusione sociale; accesso alla giustizia. L'aggiornamento del MNR si pone l'obiettivo di supportare la corretta e precoce identificazione delle vittime di tratta di esseri umani e/o grave sfruttamento. Il documento richiama l'attenzione sulle specificità delle potenziali vittime di tratta in relazione all'identificazione e alle misure di assistenza e protezione, in particolar modo per i/le minorenni, le persone transessuali e le madri con figli, al fine di assicurare assistenza adeguata, in accordo con il loro particolare stato di vulnerabilità e con il rispetto dei loro diritti.

Rispetto agli ambiti di sfruttamento rilevati in Italia, le procedure indicate nel Meccanismo Nazionale di *Referral* comprendono lo sfruttamento sessuale, il grave sfruttamento in ambito lavorativo, l'accattonaggio forzato, le economie criminali forzate e i matrimoni forzati.



11.2 EMERSIONE, IDENTIFICAZIONE, PROTEZIONE DELLE VITTIME DI TRATTA ED INFORMAZIONI LORO TRASMESSE

Stando ai dati relativi agli ultimi tre anni, tra il 2021 e il 2023, il numero di cittadini di Paesi terzi identificati in Italia quali vittime di tratta è aumentato, toccando quota 2121 vittime identificate, contro le 2080 del 2022 e le 2021 del 2021.

Inoltre, il fenomeno ha via via assunto connotazioni sempre più complesse, modificandosi sotto il profilo delle vittime coinvolte (incremento degli uomini, delle persone transessuali e delle madri con figli); degli ambiti e delle modalità di sfruttamento (in particolare l'aumento dei

casi di grave sfruttamento lavorativo, di sfruttamento multiplo e i nuovi contesti e paesi di origine delle persone vittime di sfruttamento sessuale); delle modalità di reclutamento (vengono reclutate nel proprio Paese, in paesi di transito oppure tramite nuove modalità digitali, come social network e altre applicazioni) anche in riferimento alle persone particolarmente vulnerabili già presenti sul territorio italiano e a rischio di grave sfruttamento, soprattutto lavorativo.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Per il documento consultare il link <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2wjn405x/national-referral-mechanism-2023.pdf>

Considerando che la maggiore tempestività nell'identificazione e nel referral di vittime di tratta, come di altre vulnerabilità, ne favorisce e accelera la tutela, nel corso del 2023 la risposta istituzionale al fenomeno è stata arricchita, con l'obiettivo di **promuovere un modello di governance per un approccio uniforme alla pronta individuazione, referral e presa in carico di persone con vulnerabilità**.

Il già citato MNR risulta infatti in conformità con quanto previsto dal Vademecum del Ministero dell'Interno per la rilevazione, il *referral* e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e di accoglienza, adottato a giugno del 2023.¹¹ Il Vademecum rappresenta una misura strategica per potenziare la capacità di intercettazione e presa in carico, identificando tempestivamente i casi di tratta ed effettuando appropriato *referral* per la presa in carico. L'obiettivo dello strumento è quello di sensibilizzare tutti gli attori coinvolti, sin dalle fasi di sbarco e primissima accoglienza, nell'intercettazione e nell'attività di emersione di possibili casi di tratta anche ai fini della realizzazione di formazioni specifiche per gli operatori, la distribuzione di materiale informativo multilingue ed il supporto di mediatori culturali nell'interazione con le potenziali vittime. In materia di protezione, il già citato Meccanismo Nazionale di *Referral*, affronta anche il tema del periodo di riflessione, al fine di sistematizzare le già esistenti procedure volte all'identificazione preliminare e formale e alla presa in carico delle vittime di tratta tramite un documento agevole e chiaro per tutti gli stakeholder.

Va qui ricordato che le azioni a contrasto della tratta di esseri umani si muovono sostanzialmente su due canali, che ripercorrono il solco del "doppio binario" della norma italiana. L'art. 18 del T.U.I. prevede infatti la possibilità di **rilascio di uno speciale permesso di soggiorno** allo straniero sottoposto a violenza o a grave sfruttamento, quando si presenti pericolo d'incolumità per il tentativo di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale o a causa delle dichiarazioni rese in un procedimento penale contro i trafficanti. Il permesso di soggiorno per "casi speciali" può essere rilasciato sia in seguito ad una denuncia della vittima (c.d. percorso giudiziario, su proposta o previo parere del Procuratore della Repubblica) sia in assenza di questa (c.d. percorso sociale) ed è proprio in riferimento al "percorso sociale" che si parla di 'doppio binario' di tutela. La persona sfruttata è infatti libera di decidere se esporsi o meno al rischio di ritorsione a seguito di denuncia e, indipendentemente dalla scelta, lo Stato ne garantisce la piena assistenza¹². Riprendendo tale ripartizione, anche gli strumenti legali ed operativi anti-tratta viaggiano su due fronti. Il primo concerne più propriamente il contrasto e la repressione dei crimini legati allo sfruttamento di esseri umani, compito affidato a tutte le Forze dell'Ordine e alla magistratura. Il secondo concerne la prevenzione della tratta e la protezione delle vittime, ed è di pertinenza dei servizi sociali pubblici e degli enti del privato sociale accreditati attraverso l'iscrizione nel registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati¹³.

Rispetto agli strumenti di analisi e monitoraggio della tratta, **particolare attenzione riveste anche il Numero Verde**, istituito nel 2000 dal Dipartimento per le Pari Opportunità. Il Numero verde provvede ad una serie di attività quali: la raccolta delle telefonate provenienti da tutto il territorio nazionale, la prima lettura della richiesta, l'azione di "filtro" consistente nell'identificazione delle telefonate non pertinenti, la deviazione delle telefonate pertinenti ai progetti con competenza territoriale rispetto all'area geografica di provenienza della chiamata, il coordinamento dell'attività di "messa in rete nazionale" delle accoglienze e dei trasferimenti delle vittime tra i diversi progetti, il monitoraggio dell'attività di emersione a livello nazionale.¹⁴ Il sistema di raccolta dati informatizzato (SIRIT) collegato alla piattaforma ed in uso dal 2010, consente poi di estrapolare, tramite la sezione REPORT, dati aggregati sui principali elementi dei percorsi di valutazione e/o presa in carico, quali ad esempio: il genere, l'età, la nazionalità, l'ambito di sfruttamento (ove presente), il territorio di emersione, le misure di assistenza fornite, l'accoglienza abitativa fornita, il processo di regolarizzazione, l'esito delle valutazioni e dei programmi, ecc.¹⁵

Al fine di promuovere la trasmissione su più vasta scala di informazioni per le vittime di tratta che, in percentuale non trascurabile tra quelle identificate risulta analfabeta o semi-analfabeta il Numero Verde Antitratta ha prodotto e reso disponibili, all'interno del sito www.osservatoriointerventitratta.it, degli audio-messaggi utili per le persone analfabete e semi-analfabete, di facile condivisione/utilizzo da parte dei Progetti Antitratta e delle Unità di Strada e di Contatto. Inoltre, per rendere il materiale informativo di più immediata fruizione e condivisione anche attraverso gli strumenti digitali, sono state inoltre aggiornate le brochure informative, le cartoline e i biglietti da visita con l'aggiunta del QR code.

È importante qui ricordare che, nel corso del 2023, sono proseguiti i Progetti Antitratta finanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità nell'ambito del bando nazionale per il finanziamento di progetti a favore delle vittime di tratta o di grave sfruttamento lavorativo, pubblicato nel luglio del 2022 per un importo complessivo di € 27.200.000,00. Tali progetti sono volti a realizzare attività di formazione con le istituzioni e azioni di sistema in coerenza con il Piano d'Azione Nazionale 2022-2025 con l'obiettivo di incrementare le capacità di identificazione delle vittime di tratta da parte delle istituzioni e dei servizi che entrano in contatto con le potenziali vittime di tratta e aumentare la conoscenza del fenomeno della tratta di esseri umani da parte dei cittadini, con particolare attenzione agli studenti di scuola media e media-superiore.

11.2 COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI

Il fenomeno della tratta di esseri umani coinvolge l'Italia sia in qualità di Paese di destinazione che di Paese di transito. Inoltre, l'Italia è uno dei Paesi europei maggiormente interessati dall'ingresso irregolare di persone provenienti da Paesi extra UE, sia per quanto riguarda le rotte marittime che, con particolare riferimento ai confini del nord-est, quelle terrestri.

11 Per il documento consultare il link <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-06/vademecum.pdf>

12 Si veda il "Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025" disponibile al link <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2427/piano-anti-tratta-2022-2025-ita.pdf>

13 Ibid.

14 Ibid.

15 Per il documento si veda https://immagina-dev4.dragashosting.com/2023/emnitalyncp.it/wp-content/uploads/2023/06/Rapporto%20Annuale%202022_migrazione%20e%20asilo%20in%20italia.pdf

Nel 2023 il maggior numero di cittadini di paesi terzi identificato come vittima di tratta proveniva dalla Nigeria (711 persone), seguita dalla Costa d'Avorio (261) e dal Bangladesh (163)¹⁶.

La natura transnazionale del fenomeno della tratta impegna il Governo ad adottare strumenti di partenariato e collaborazione anche con gli altri Stati interessati, sia nell'ottica della prevenzione dei reati e della cooperazione investigativa e giudiziaria, sia per favorire lo scambio di buone pratiche e di strumenti di lavoro, particolarmente rispetto ai Paesi di origine.¹⁷

In materia di prevenzione e lotta al fenomeno, nel corso del 2023 il Ministero italiano della Difesa ha partecipato sia attraverso operazioni di natura bilaterale che multilaterale (soprattutto dell'Unione Europea) al contrasto al traffico di esseri umani, con azioni rivolte all'area del Maghreb e del Sahel. Il Ministero della Difesa ha infatti svolto azioni di *capacity building* a supporto delle forze estere locali in particolare nelle missioni in Libia (partecipazione alle Operazioni MEDITERRANEO SICURO, EUNAVFORMED IRINI, EUBAM LBY e partecipazione al progetto SIBMMIL a guida MININTERNO), e in Niger (MISIN, EUMPM Niger e EUCAP Sahel Niger). Inoltre, in materia di cooperazione bilaterale, dal 20 ottobre al 23 dicembre 2023 quattro ufficiali tunisini (tre della *Garde Nationale* e uno della *Sûreté Nationale*) sono stati impiegati presso il Centro di coordinamento nazionale (NCC) della Direzione Anticrimine all'interno di una missione sperimentale finalizzata ad uno scambio informativo su pescherecci ed imbarcazioni coinvolti nel traffico di migranti, nonché allo sviluppo delle indagini in corso sulle reti criminali transnazionali dedite al traffico di migranti.¹⁸

La prevenzione dell'immigrazione irregolare e il contrasto allo sfruttamento e al traffico di esseri umani sono anche tematiche al centro dell'accordo bilaterale firmato, nel mese di novembre 2023, tra Italia e India in materia di migrazione e mobilità.

In materia di protezione e sviluppo, nel corso del 2023 sono proseguiti i progetti nell'ambito del programma *Regional Development Protection programme for North Africa* (RDPP NA), attivo dal 2016, che ha come obiettivo quello di rafforzare la protezione di migranti e rifugiati, migliorandone le condizioni di vita e offrendo loro alternative alla migrazione irregolare lungo la rotta del Mediterraneo centrale supportando anche servizi *migrant-friendly*, di coesione sociale e opportunità di lavoro locale e migliorando la condivisione di ricerche, conoscenze e strategie di sostegno ai migranti¹⁹. A tal proposito, nel primo trimestre dell'anno sono stati presentati alla DG Home 5 progetti attuati dall'OIM riguardanti le attività anti-tratta e il rafforzamento delle capacità di gestione della tratta in Egitto, Mauritania, Marocco, Niger e Tunisia, partiti a gennaio del 2023 nell'ambito del RDPP NA.

Inoltre, a luglio 2023, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha ricevuto una delegazione dell'OIM e di 16 rappresentanti di Mali, Burkina Faso e Niger afferenti ai Dipartimenti della Polizia delle Frontiere, alle diverse agenzie nazionali che si occupano del traffico di migranti e tratta di esseri umani, nonché alle Direzioni anticrimine dei rispettivi Paesi. L'incontro ha avuto l'obiettivo di condividere esperienze e buone pratiche adottate dall'Italia nella lotta al traffico di migranti e tratta di esseri umani, la collaborazione interforze, le attività investigative e di contrasto al crimine organizzato, le buone prassi in materia antitratta.²⁰

Si rileva infine che, dal 13 al 17 febbraio 2023, l'Italia ha ricevuto la visita della delegazione del Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (GRETA), nell'ambito del terzo ciclo di valutazione dell'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (Convenzione di Varsavia) da parte dell'Italia.²¹ Durante la settimana sono stati realizzati numerosi incontri tra i membri europei dell'organismo e le varie amministrazioni italiane, la società civile, alcuni centri territoriali ed istituzioni che gestiscono i servizi di contatto, accoglienza, tutela, formazione e integrazione sociale, con il coordinamento del Dipartimento per le Pari Opportunità in qualità di *focal point*. Il report sull'Italia è stato discusso durante il 48° meeting GRETA nei giorni 26 - 30 giugno 2023 e pubblicato a febbraio 2024.²²

16 Dipartimento Pari Opportunità

17 Si veda <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2427/piano-anti-tratta-2022-2025-ita.pdf>

18 Per ulteriori attività e progetti che concorrono al contrasto del traffico di esseri umani si faccia riferimento al cap. n. 9 sulla Migrazione irregolare e al cap. n.2 sulla migrazione per motivi di lavoro.

19 Per informazioni sul Programma RDPP NA si veda <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/notizie/programma-regionale-sviluppo-e-protezione-nord-africa-rdpp-na>

20 Si veda <https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/2023/tratta-degli-esseri-umani-visita-in-italia-di-una-delegazione-oim-e-di-paesi-del-sahel/>

21 Si veda <https://www.pariopportunita.gov.it/it/news-e-media/news/2023/tratta-degli-esseri-umani-visita-in-italia-del-gruppo-di-esperti-del-greta-del-consiglio-d-europa/>

22 Per il report vedere <https://rm.coe.int/greta-2024-03-fgr-ita-en-2750-4314-7273-1/1680ae9f81>

12. RITORNI E RIAMMISSIONI



INTRODUZIONE

Come osservato il 24 gennaio 2023 dalla Commissione Europea *“l’istituzione di un **sistema comune ed efficace dell’UE** per i rimpatri è il pilastro centrale sia di sistemi ben funzionanti e credibili in materia di migrazione e asilo sia dell’approccio complessivo del **nuovo patto sulla migrazione e l’asilo**¹”*.

In particolare, secondo la Commissione, un sistema europeo comune ed efficiente dovrebbe fungere da deterrente alla migrazione irregolare e non sicura, contribuendo a prevenire lo sfruttamento dei migranti e promuovere percorsi legali sicuri.

Nel nostro ordinamento, le principali disposizioni in materia di rimpatrio sono contenute nel titolo II del T.U.I. al capo II e III rispettivamente dedicati alle disposizioni inerenti al controllo delle frontiere, del respingimento e dell’espulsione e alle disposizioni di carattere umanitario. Tali norme recepiscono nel sistema normativo nazionale la **Direttiva 115/2008/UE (c.d. Direttiva Rimpatri)**, recante *“norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare”*. Il T.U.I. contempla due tipologie di respingimento: il cd. **respingimento alla frontiera**, posto in essere dalla polizia, e il **respingimento differito**, adottato dal Questore nei confronti dello straniero fermato all’atto dell’attraversamento della frontiera o subito dopo, o temporaneamente ammesso nel territorio per ragioni di pubblico soccorso.

Anche le **espulsioni** possono essere suddivise in due categorie: quelle **amministrative** e quelle **giudiziali**, a seconda

dell’autorità competente alla loro adozione. Per quanto riguarda le prime, queste possono essere adottate dal Prefetto o dal Ministro dell’Interno. Le due ipotesi differiscono, oltre che per i diversi presupposti, anche per la diversa intensità del controllo giurisdizionale: il provvedimento di espulsione disposto dal Ministro nei casi di terrorismo è sottratto alla convalida della autorità giudiziaria. Per quanto riguarda le seconde (espulsioni giudiziali), queste sono adottate dall’autorità giudiziaria, in sede di condanna penale a titolo di misura di sicurezza o di misura sostitutiva della pena detentiva; in sede di esecuzione della condanna a titolo misura alternativa alla detenzione. Ancora, la misura dell’espulsione può essere adottata dal giudice di pace a titolo di sanzione sostitutiva della pena pecuniaria.

Gli effetti del provvedimento di espulsione sono molteplici e possono comprendere, oltre all’obbligo dello straniero di lasciare il territorio nazionale anche obblighi ulteriori tra cui, ove previsto, il divieto di reingresso per un periodo che spazia dai tre ai cinque anni, salvo casi in cui è previsto un termine più ampio per esigenze specifiche (es. termine decennale per esigenze di prevenzione del terrorismo).

A fronte di tale quadro generale, nei successivi paragrafi saranno considerati i principali sviluppi politici e normativi che hanno interessato il sistema italiano nel corso dell’ultimo anno, parte delle quali in un certo senso favoriti anche dalla proclamazione, su tutto il territorio nazionale, dello stato di emergenza, deliberato dal Consiglio dei Ministri l’11 aprile 2023 inizialmente disposto sino all’11 ottobre 2023 e successivamente prorogato sino all’11 aprile 2024.



12.1 VELOCIZZAZIONE DELL’ESECUZIONE DEI RIMPATRI

Con il decreto legge 20/2023, convertito con modificazioni dalla l. 50 del 2023, sono state adottate alcune disposizioni volte a velocizzare l’esecuzione dei rimpatri. Una prima, rilevante, modifica è quella che ha comportato l’abrogazione dell’istituto della partenza volontaria di cui all’art. 12 del DPR 394/1999. Prima dell’entrata in vigore del predetto decreto legge n. 20/23 infatti, al rifiuto del permesso di soggiorno seguiva l’indicazione, nel medesimo provvedimento di diniego

emesso dal questore, di un termine di massimo 15 giorni lavorativi entro i quali lo straniero doveva lasciare il territorio nazionale con l’avviso che in mancanza, lo straniero sarebbe stato interessato da un provvedimento di espulsione. L’art. 9.3 del decreto legge 20/23 ha abrogato la disposizione, con la conseguenza, per l’effetto, che i nuovi provvedimenti di diniego contengono automaticamente un decreto di espulsione, immediatamente esecutivo.

1 COM(2023) 45 final.

Analogamente, il decreto legge 20/2023, come modificato dalla legge 50 del 2023, ha previsto, con l'art. 7 ter, che il provvedimento con cui la Commissione Territoriale rigetta la domanda di protezione, comprende anche l'attestazione dell'obbligo di rimpatrio e del divieto di reingresso del richiedente denegato.

Infine, l'art. 9,2 del decreto legge 20/23 ha previsto l'abrogazione della disposizione che prevedeva la convalida giurisdizionale dell'accompagnamento coattivo alla frontiera nei casi di espulsione disposta in sede penale.



12.2 ESPULSIONE DEL TITOLARE DI PERMESSO DI LUNGO SOGGIORNO UE

Il decreto legge 133/2023 convertito con modificazioni dalla legge 176/2023 ha introdotto significative modifiche alla disciplina relativa all'espulsione del titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo UE, mediante l'introduzione di una nuova ipotesi di espulsione all'art. 9, c. 10 del T.U.I., laddove siano riscontrati "gravi motivi di pubblica sicurezza". La determinazione puntuale dei predetti gravi motivi è quindi lasciata al Prefetto, competente all'adozione del provvedimento in tale caso, fermo restando l'obbligo, a tal fine, di tener conto dell'età del destinatario dell'espulsione, della durata del soggiorno sul territorio nazionale, dell'esistenza di legami familiari e sociali sul territorio nazionale e delle conseguenze della procedura su tali legami.

Il provvedimento può essere impugnato dinanzi alla Sezione specializzata del Tribunale in cui ha sede l'autorità che lo ha emesso entro il termine di 15 giorni dalla notifica

(30 giorni se lo straniero risiede all'estero). Se lo straniero è sottoposto a procedimento penale e non si trova in stato di custodia cautelare in carcere, si applicano le disposizioni sul rilascio del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria previste con riferimento all'espulsione amministrativa degli stranieri.

Oltre all'espulsione è prevista altresì l'applicazione di un divieto di reingresso, la cui durata può variare da tre a cinque anni, che può essere ulteriormente aumentata nei confronti dei titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo destinatari dell'espulsione e che non siano al contempo titolari di protezione internazionale².



12.3 TRATTENIMENTO

Nell'anno in corso sono state apportate diverse modifiche alle disposizioni dedicate al trattenimento di stranieri e richiedenti asilo.

Va segnalato, in primo luogo, un nuovo intervento del legislatore tramite il decreto legge 19 settembre 2023 n. 124, convertito con modificazioni dalla legge 162 del 2023, che ha introdotto significative modifiche all'art. 14 T.U.I., con particolare riferimento alla durata massima del trattenimento dello straniero, riportata a 18 mesi complessivi, il tempo massimo consentito dalla direttiva rimpatri³.

Ulteriore modifica di rilievo apportata dal decreto legge menzionato è quella contenuta all'art. 21, "Progettazione e realizzazione delle strutture di accoglienza, permanenza e rimpatrio", con il quale è stato avviato un Piano straordinario per la costruzione di nuove strutture per il rimpatrio in tutta Italia.

Ulteriori modifiche normative hanno riguardato invece specificamente la disciplina del **trattenimento dei richiedenti protezione internazionale**. A tale proposito, il decreto legge 20/2023 convertito con legge 50 del 2023 ha introdotto due nuove ipotesi in corrispondenza delle quali è possibile procedere al trattenimento.

Si tratta in primo luogo della previsione inerente al trattenimento dello straniero sottoposto alla **procedura c.d. Dublino**, ovvero la determinazione dello Stato membro

competente all'esame della domanda di protezione internazionale, per il quale è prevista la possibilità di trattenimento nei centri di rimpatrio qualora sussista un notevole rischio di fuga. Tale rischio è ritenuto sussistente quando il richiedente asilo si è sottratto ad un primo tentativo di trasferimento o in presenza di almeno due delle seguenti circostanze: mancanza di un documento di viaggio; mancanza di un indirizzo affidabile; inadempimento dell'obbligo di presentarsi alle autorità competenti; mancanze di risorse finanziarie; ricorso sistematico a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità al fine di evitare adozione o esecuzione di espulsione.

Ulteriore ipotesi di trattenimento di richiedenti asilo è quella destinata ad essere adottata nei confronti del **richiedente asilo in procedura in frontiera**, fino alla decisione sull'eventuale istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di rigetto della medesima domanda. Il trattenimento può essere disposto qualora lo straniero non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, ovvero non presti idonea garanzia finanziaria. Alla disposizione è stata data attuazione con decreto del Ministero dell'Interno del 14 settembre 2023, pubblicato in GU il 21 settembre, che ha previsto per i richiedenti asilo sottoposti a tale procedura la possibilità di evitare il trattenimento costituendo idonea

² Questi, se titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, possono essere espulsi solo per se ritenuti un pericolo per la sicurezza dello stato, fermo restando il divieto di espulsione verso uno stato ove possano subire persecuzione/grave danno. Nei loro confronti il divieto di reingresso non supera i 5 anni.

³ art. 14, TUI co. 5

garanzia finanziaria. Circa i criteri in base ai quali la garanzia finanziaria è determinata, il medesimo decreto dispone che la garanzia finanziaria deve consentire di garantire allo straniero, per il periodo massimo del trattenimento, pari a quattro settimane (28 giorni) la disponibilità di: di un alloggio adeguato, sul territorio nazionale;

- della somma occorrente al rimpatrio;
- di mezzi di sussistenza minimi necessari, a persona.

Per il biennio 2023-2024 tale ammontare è stato definito in 4.938 euro.

In ogni caso il trattenimento non potrà superare le quattro settimane e non potrà comunque protrarsi oltre il tempo strettamente necessario per lo svolgimento della procedura in frontiera.



12.4 SVILUPPI A LIVELLO NAZIONALE PER QUANTO RIGUARDA LA PARTECIPAZIONE ALLE OPERAZIONI DI RIMPATRIO CONGIUNTE NEL 2023

Il 13 luglio 2023 il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL) italiano ha firmato con l'Ombudsperson (Avokati i Popullit) albanese un accordo per incrementare la tutela delle persone che vengono rimpatriate forzatamente in Albania a seguito di un provvedimento di respingimento o di espulsione. La maggiore tutela è nella realizzazione di una 'staffetta' tra l'Autorità di garanzia italiana, che monitorerà le operazioni di rimpatrio forzato fino all'arrivo, e quella albanese, che ne esaminerà lo sviluppo successivo. Per questo vi sarà una continuità di informazioni e valutazioni e un esame comune delle situazioni più critiche.

Si tratta del secondo accordo bilaterale di questo tipo fra organismi indipendenti di garanzia. Il primo era stato firmato

il 7 marzo 2022 con l'Ombudsperson (Public Defender) georgiano. Nel 2023 il Garante nazionale, quale organismo di monitoraggio italiano ai sensi della Direttiva UE sui rimpatri, ha monitorato sedici operazioni di rimpatrio forzato con destinazione Tunisia, Egitto, Georgia, Gambia, Nigeria e Albania, necessariamente interrompendo la propria attività di controllo all'aeroporto di arrivo. Da qui la necessità di questa rete di accordi che si sta gradualmente costruendo con altri organismi indipendenti, riconosciuti dalle Nazioni Unite.

L'accordo rientra negli obiettivi del Progetto "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati", finanziato dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 in favore del Garante nazionale.



12.5 SVILUPPI GIURIDICI O POLITICI IN MATERIA DI RIMPATRIO VOLONTARIO ASSISTITO E REINTEGRAZIONE (RVA&R)

L'obiettivo dei programmi nazionali di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione (RVA&R) è quello di offrire assistenza a cittadini di Paesi Terzi che desiderano tornare in modo sicuro nel loro Paese di origine, garantendo un piano di reintegrazione socioeconomica, in accordo e sinergia con gli attori locali del territorio nazionale e dei paesi terzi, in grado di valorizzare le loro competenze e aspirazioni.

Nel 2023 si sono conclusi tre progetti dell'Avviso di RVA&R finanziato nell'ambito del FAMI 14-20: "Integrazione di Ritorno 4"⁴, "Ermes3"⁵ e "The Way of Future"⁶ i quali hanno realizzato le partenze per le seguenti unità di migranti, rispettivamente: 461, 173 e 88.

Per quanto attiene la programmazione del nuovo settennato FAMI 2021-2027, il Ministero dell'Interno, a seguito della pubblicazione dell'Avviso RVA&R nell'ambito dell'Obiettivo Specifico (OS) 3 – Rimpatri, ha finanziato il progetto presentato dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM)⁷. La nuova programmazione FAMI in tema di rimpatrio volontario assistito evidenzia due elementi di innovatività: innanzi tutto, **si è scelto di affidare ad un unico soggetto la gestione della misura per i prossimi tre anni**. Inoltre, è stata effettuata una significativa estensione relativa ai

destinatari target del progetto, includendo anche i cittadini di Paesi terzi in regime di esenzione dal visto.

L'obiettivo è senza dubbio quello di migliorare l'efficacia della misura e raggiungere risultati più significativi, limitando la frammentazione degli interventi tra più soggetti attuatori. Questa misura punta a migliorare la coesione tra le varie istituzioni interessate e il coinvolgimento delle reti territoriali, nonché ad allargare il più possibile la platea di operatori che possono contribuire alla diffusione della conoscenza della misura.

Gli interventi assicureranno il rientro di almeno 2.500 destinatari cittadini di paesi terzi, di cui in via prioritaria appartenenti alle seguenti nazionalità: Bangladesh, Pakistan, Nigeria, Egitto, Tunisia, Marocco, Costa d'Avorio.

Tra le azioni innovative previste, si segnala inoltre l'attivazione di un **numero verde dedicato** h/24 volto a promuovere la misura e la **realizzazione di percorsi di formazione** dedicati agli operatori pubblici e privati a vari livelli coinvolti nel settore dell'Immigrazione (Prefetture, Questure, Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, Centri di accoglienza, Centri di permanenza per il Rimpatrio, Comuni, Istituti

4 <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/progetto-integrazione-ritorno-4>

5 <https://www.cies.it/progetti/ermes-3/>

6 <https://www.arcimediterraneo.it/it/rva-the-way-of-the-future/>

7 https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-04/fami_avviso_rva2023_finale.pdf

penitenziari, etc.), nonché il coinvolgimento di Frontex per la parte di reintegrazione. Secondo quanto definito, infatti, il 5% dei destinatari della misura presi in carico dal soggetto attuatore (OIM) dovranno essere reintegrati tramite il *Joint Reintegration Services* di Frontex.

Pertanto, per questo 5%, Frontex si occuperà di finanziare e realizzare tutte le attività relative alla reintegrazione nel Paese terzo.

Infine, è prevista la collaborazione attiva del soggetto attuatore (OIM) ai tavoli di lavoro che saranno istituiti dal Ministero dell'Interno per facilitare una rete di collegamento tra i vari stakeholder a livello locale nonché a livello centrale, con la partecipazione delle Amministrazioni, delle Agenzie e degli organismi coinvolti.

Nel medesimo ambito, dal dicembre 2022, è attivo il programma di reintegrazione *Joint Reintegration Services* di Frontex, di recente rinominato *EU Reintegration Programme*. Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia di Frontiera ne è referente nazionale e coordina le attività degli Uffici territoriali.

13. MIGRAZIONE E SVILUPPO



13.1 QUADRO DI RIFERIMENTO E NUOVI SVILUPPI A PROPOSITO DEL NESSO MIGRAZIONE-SVILUPPO

La strategia adottata sul nesso migrazione-sviluppo (Linee guida strategiche sul nesso Migrazione- Sviluppo) è stata pubblicata sul sito istituzionale dell'Agenzia Italiana di Cooperazione allo Sviluppo (AICS) e presentata dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Italiana (MAECI) – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) – al Comitato Congiunto in data 9 giugno 2023. Tale strategia evidenzia come la migrazione possa avere un impatto positivo e rappresentare un'opportunità di crescita economica e di sviluppo sociale sia per i migranti che per le comunità dei paesi di origine, transito e destinazione. Il documento definisce gli obiettivi e le priorità di azione della Cooperazione Italiana relativi al tema migratorio, in coerenza con il principio secondo cui “la politica della Cooperazione italiana, promuovendo lo sviluppo locale, anche attraverso il ruolo delle comunità di immigrati e le loro relazioni con i Paesi di origine, contribuisce a politiche migratorie condivise con i Paesi partner, ispirate alla tutela dei diritti umani ed al rispetto delle norme europee e internazionali”¹.

Le linee guida strategiche sul nesso Migrazione-Sviluppo definiscono dunque i seguenti obiettivi verso i quali indirizzare, in maniera coordinata e sinergica, le risorse e le capacità della Cooperazione italiana:

- migliorare la “governance” della migrazione con i Paesi partner;
- valorizzare il contributo delle migrazioni regolari allo sviluppo dei Paesi partner;
- integrare la migrazione come tematica trasversale nelle politiche e nelle attività di cooperazione allo sviluppo;
- garantire assistenza e protezione alle persone in condizione di vulnerabilità;
- promuovere una narrazione responsabile e informata sulla migrazione.

La tematica “migrazione – sviluppo” si conferma una priorità anche nel *Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2021-2023* in particolare, nel quadro di una

visione strategica che ha come orizzonte di riferimento l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e i suoi cinque pilastri – Persone, Pianeta, Prosperità, Pace, Partenariati.

Nell'ambito del nesso migrazione-sviluppo, i documenti politici e legali internazionali, dell'UE e nazionali a cui l'Italia fa maggiormente riferimento in fase di programmazione sono l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile; la Dichiarazione di New York per i Rifugiati e i Migranti; il Patto globale sui Rifugiati (GCR); il Nuovo Patto europeo su Migrazione e Asilo; lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI-GE); il Consenso europeo sullo sviluppo; il Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare (GCM); i Principi e criteri sviluppati dal Comitato Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE (OCSE-DAC) per la valutazione della imputabilità all'aiuto pubblico allo sviluppo delle iniziative in campo migratorio; e ovviamente la Legge 125/2014 (art. 2 politiche migratorie condivise con i paesi partner e art. 26 organizzazioni e associazioni delle comunità di immigrati soggetti di cooperazione).

La legge 125/2014 ha istituito il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS) come strumento permanente di partecipazione, consultazione e proposta del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo. Il CNCS si articola in cinque gruppi di lavoro tematici, tra cui il Gruppo di Lavoro IV dedicato a “Migrazioni e Sviluppo”, a cui partecipano rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), della Cassa Depositi e Prestiti (CDP), del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), del Ministero dell'Interno, dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), delle organizzazioni della società civile (OSC), delle associazioni delle diaspore, delle università. Il gruppo è suddiviso in tre sottogruppi: i) coerenza delle politiche con particolare riferimento al quadro europeo; ii) integrazione del tema migrazione nelle politiche e nelle attività di cooperazione allo sviluppo; iii) coinvolgimento delle diaspore nel sistema della Cooperazione italiana.

1 <https://www.aics.gov.it/news/pubblicate-online-le-linee-guida-sul-nesso-migrazione-sviluppo/>

Il 6 dicembre 2023 è nato il Coordinamento italiano delle diaspore per la cooperazione allo sviluppo², costituito da oltre 100 associazioni presenti in nove reti regionali (Piemonte, Lombardia, Liguria, Trentino, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Puglia, Sicilia e Sardegna) ed il cui mandato riguarderà attività di cooperazione allo sviluppo e di educazione alla cittadinanza globale. Tale Coordinamento, che mira ad ampliarsi nei prossimi anni, potrà garantire un contributo fondamentale al sistema italiano della cooperazione allo sviluppo in linea con quanto previsto dalla normativa che include tra i soggetti della cooperazione allo sviluppo “le organizzazioni e le associazioni delle comunità di immigrati che mantengano con le comunità dei Paesi di origine rapporti di cooperazione e sostegno allo sviluppo o che collaborino con soggetti provvisti dei requisiti di cui al presente articolo e attivi nei Paesi coinvolti”. Le modalità di coinvolgimento della diaspora italiana nelle attività di cooperazione al fine di ottimizzarne l'impatto sono state al centro del quinto Summit nazionale delle diaspore tenutosi il 10 febbraio 2024. Il coordinamento italiano delle diaspore potrà altresì costituire un importante interlocutore per tutti gli attori che operano in ambito migratorio, sia a livello nazionale che internazionale. Una sfida dei prossimi anni potrà essere quella di creare un coordinamento riguardante la tematica del nesso migrazione-sviluppo con altri attori europei ed internazionali che operano nel settore.

Infine, il 15 novembre 2023 è stato adottato un decreto legge (convertito in legge l'11 gennaio 2024) recante Disposizioni urgenti in merito alla collaborazione dell'Italia con Stati del Continente africano, attuata in conformità con il documento programmatico strategico denominato «Piano strategico Italia-Africa: Piano Mattei» che tratta il nesso migrazione- sviluppo. Il Piano persegue la costruzione di un nuovo partenariato tra l'Italia e gli Stati del Continente africano, mediante la promozione di uno sviluppo comune, sostenibile e duraturo, nella dimensione politica, economica, sociale, culturale e di sicurezza. In particolare, il Piano individua ambiti di intervento e priorità di azione, con particolare riferimento ai seguenti settori: cooperazione allo sviluppo, promozione delle esportazioni e degli investimenti, istruzione, formazione superiore e formazione professionale, ricerca e innovazione, salute, agricoltura e sicurezza alimentare, approvvigionamento e sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, incluse quelle idriche ed energetiche, tutela dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici, ammodernamento e potenziamento delle infrastrutture anche digitali, valorizzazione e sviluppo del partenariato energetico anche nell'ambito delle fonti rinnovabili, sostegno all'imprenditoria soprattutto quella giovanile e femminile, promozione dell'occupazione, turismo, cultura, prevenzione dell'immigrazione irregolare e gestione dei flussi migratori legali.



13.2 SETTORI E PRIORITÀ DI AZIONE, FINANZIAMENTI E MONITORAGGIO

I settori e le priorità di azione nell'affrontare il nesso migrazione-sviluppo sono indicati nelle Linee Guida strategiche sul nesso Migrazione-Sviluppo sopra menzionate, che, al fine di raggiungere l'Obiettivo strategico n. 2 “Valorizzare il contributo delle migrazioni regolari allo sviluppo dei Paesi partner”, includono:

- rafforzare le capacità delle associazioni della diaspora, promuovendone la piena integrazione nel Terzo Settore, e coinvolgerle nelle attività di cooperazione allo sviluppo;
- sostenere le reti e le interazioni sociali, politiche e interculturali della diaspora tramite le organizzazioni della società civile, dei Paesi di origine e italiane, per promuovere la democrazia, i diritti umani, l'empowerment dei gruppi più vulnerabili, la sostenibilità ambientale;
- sostenere il potenziale di investimento e imprenditorialità delle associazioni della diaspora, anche attraverso strumenti finanziari innovativi, a beneficio delle comunità di origine;
- valorizzare le rimesse e promuovere l'inclusione finanziaria degli immigrati e dei destinatari dei trasferimenti nei Paesi di origine, favorendo meccanismi che consentano transazioni sicure, risparmi, investimenti e accesso ai servizi finanziari;
- sostenere iniziative di migrazione circolare a beneficio sia dei Paesi di origine che dei Paesi di destinazione, e testare percorsi “accompagnati” di mobilità lavorativa regolare in una prospettiva di sviluppo dei Paesi di origine;
- sostenere programmi di ritorno e reintegrazione nel Paese di origine in un'ottica di sviluppo e sostenibilità,

includendo forme di sostegno alle comunità locali nell'accoglienza e nella reintegrazione dei migranti.

Inoltre, nell'ambito dell'obiettivo strategico n. 3 “Integrare la migrazione come tematica trasversale nelle politiche e nelle attività di cooperazione allo sviluppo” si individuano le seguenti priorità di azione:

- integrare la dimensione migratoria nelle politiche e nelle attività di cooperazione allo sviluppo: istruzione, sanità, acqua e igiene, energia rinnovabile, formazione professionale, lavoro, piccola e media impresa, agricoltura, ambiente e cambiamento climatico;
- sostenere i Paesi partner nell'integrare la migrazione nei piani di sviluppo locale, coinvolgendo le comunità, la diaspora e le organizzazioni della società civile;
- promuovere percorsi di formazione e qualificazione professionale mirati all'inserimento lavorativo dei migranti nelle aree di provenienza;
- contribuire alla creazione di lavoro dignitoso nelle comunità di origine dei migranti, in particolare per i giovani, le donne, le persone disabili e più vulnerabili, anche favorendo l'accesso al credito;
- promuovere partenariati territoriali, rafforzando le relazioni che gli enti territoriali italiani mantengono con enti omologhi nei Paesi partner anche attraverso le comunità di immigrati e le associazioni della diaspora, e valorizzando le loro competenze in settori quali: la pianificazione urbana, la gestione del territorio, la fornitura di servizi per i cittadini, la formazione

² Come risultato del progetto “DRAFT the Future! Towards a Diaspora Forum in Italy” di cui si approfondirà al paragrafo 2 “Settori e priorità di azione, finanziamenti e monitoraggio”.

professionale, l'imprenditoria femminile e giovanile, lo sviluppo sociale e interculturale, l'accoglienza familiare;

- promuovere partenariati pubblico-privati per favorire iniziative di sviluppo economico a livello locale, coinvolgendo le organizzazioni della società civile, le università, il settore privato.

Le fonti di finanziamento più comuni utilizzate dall'Italia per finanziare programmi/iniziative sul nesso migrazione-sviluppo includono fondi nazionali o fondi europei destinate alla cooperazione pubblica allo sviluppo. In generale, le risorse destinate alla cooperazione pubblica allo sviluppo secondo le previsioni di bilancio 2021-2023 sono:

- stanziamenti per interventi della DGCS e AICS (per AICS sono riportate anche le previsioni indicative della Deliberazione Missioni 2021 in linea con le risorse 2020);
- stanziamenti per interventi multilaterali del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF);
- stanziamenti destinati al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo dei vari Ministeri. Gli stanziamenti destinati al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo sono indicati in un apposito allegato allo stato di previsione della spesa del MAECI elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS).

Le iniziative riguardanti il nesso migrazione-sviluppo, finanziate dall'Unione europea, seguono due direttrici: la gestione indiretta dei fondi UE (doni, crediti e garanzie) di competenza di DGCS, AICS e CDP; o la promozione del sistema di cooperazione previsto dalla legge 125/2014 per la gestione degli stessi fondi (Amministrazioni centrali, enti territoriali e OSC).

Lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (Neighbourhood, Development and International Co-operation Instrument (NDICI) – Global Europe, NDICI-GE) costituisce, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027, lo strumento dell'UE per affrontare la dimensione esterna della tematica migratoria ed il nesso "migrazione – sviluppo". La tematica migratoria è inclusa fra le priorità d'intervento: il 10% della dotazione finanziaria di NDICI è destinato al sostegno alla gestione della migrazione e ad attività volte ad affrontare le cause della migrazione irregolare. Anche nel regolamento per l'azione esterna del NDICI è previsto l'istituto della gestione indiretta dei fondi ("cooperazione delegata").

Un progetto particolarmente significativo finanziato dalla Cooperazione italiana allo sviluppo è "DRAFT the Future! Towards a Diaspora Forum in Italy", implementato dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e dall'associazione culturale e di promozione sociale "Le Réseau", che sostiene le associazioni delle diaspore presenti sul territorio nazionale al fine di formalizzare il loro coinvolgimento all'interno del sistema di cooperazione allo sviluppo italiano. Il progetto ha visto la realizzazione nel corso del 2023 (4 febbraio) della quarta edizione del

Summit delle Diaspore, con l'obiettivo di promuovere il protagonismo e la leadership delle diaspore nella Cooperazione allo Sviluppo³. Come già evidenziato nel paragrafo precedente, un importante risultato di questo progetto è la nascita il 6 dicembre 2023 del *Coordinamento italiano delle diaspore per la cooperazione allo sviluppo*⁴.

È interessante rilevare che la Cooperazione italiana punti a rafforzare impegno e competenza per attività di *follow-up* sull'attuazione di programmi/iniziative con un approccio al nesso migrazione-sviluppo. Il monitoraggio viene effettuato attraverso una costante analisi dei risultati, prendendo in considerazione i documenti di programmazione Paese, la programmazione congiunta UE e le Iniziative Team Europe ed i Piani di sviluppo dei Paesi partner. Sono previste annualmente delle missioni di monitoraggio nei Paesi partner al fine di valutare l'implementazione delle attività di progetto sulla base dell'approccio RBM (Results-Based Management). Gli indicatori relativi a ciascuna singola iniziativa vengono individuati coerentemente con l'iniziativa stessa, e in modo funzionale ad essa, e quindi indicati nella proposta di progetto.

Al fine di classificare i progetti in tale ambito, l'Italia si avvale dei codici elaborati dal Comitato Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE (OCSE-DAC), secondo il quale le iniziative devono perseguire in via prioritaria lo sviluppo socioeconomico e il benessere dei Paesi partner. Mentre le attività condizionate, in maniera vincolante ed esclusiva al contenimento o al blocco dei flussi migratori, a rimpatri e riammissioni, ancorché legittime, non possono essere considerate come aiuto pubblico allo sviluppo (APS). In particolare, con il codice 15190 vengono classificati i progetti che riguardano i seguenti settori di intervento:

- il rafforzamento delle capacità nella pianificazione e nella gestione della mobilità, per facilitare la migrazione sicura e regolare e contrastare la migrazione irregolare;
- la mobilità lavorativa e il coinvolgimento della diaspora;
- le misure volte a migliorare i sistemi di ricerca di manodopera e di impiego dei migranti regolari;
- il rafforzamento delle capacità nello sviluppo di strategie e politiche in campo legale e giudiziario nei paesi partner (inclusa la gestione delle frontiere) e il sostegno fornito per rafforzare la risposta transnazionale alla tratta e combattere il traffico di esseri umani;
- il sostegno a strategie efficaci per garantire la protezione internazionale e il diritto di asilo, l'accesso alla giustizia e l'assistenza agli sfollati;
- l'assistenza ai migranti per un ritorno in sicurezza, dignitoso, informato e volontario e la reintegrazione nel Paese di origine.

Ulteriore codice OCSE DAC indicativo del nesso migrazione-sviluppo è il 24050 associato ai progetti volti a ridurre i costi di trasferimento delle rimesse.

La Cooperazione italiana riconosce la possibilità di sviluppare indicatori specifici sul nesso migrazione-sviluppo a livello nazionale come una sfida per il futuro.

³ <https://summitdiaspore.org/>

⁴ L'ente esecutore è OIM – Ufficio di coordinamento per il Mediterraneo, la data inizio 01/03/2022, la durata 36 mesi. Area di intervento: Italia (è prevista una componente progettuale destinata al finanziamento di microprogetti, circa 10, da realizzarsi nei paesi terzi di provenienza delle comunità diasporiche, la cui esecuzione sarà affidata alle associazioni della diaspora proponenti mediante apposito bando del valore totale di 300.000 euro). / in alternativa Ente esecutore: OIM – Ufficio di coordinamento per il Mediterraneo, data inizio: 01/03/2022 durata 36 mesi, area di intervento: Italia (è prevista una componente progettuale destinata al finanziamento di microprogetti, circa 10, da realizzarsi nei paesi terzi di provenienza delle comunità diasporiche, la cui esecuzione sarà affidata alle associazioni della diaspora proponenti mediante apposito bando del valore totale di 300.000 euro).



13.3 COOPERAZIONE CON PAESI PARTNER E INIZIATIVE SIGNIFICATIVE

Per quanto riguarda le aree geografiche specifiche, gli interventi di Migrazione e Sviluppo si concentrano soprattutto nella regione dell'Africa Occidentale, ad alta incidenza migratoria, e come evidenziato nel documento triennale di programmazione e di indirizzo 2021-2023, i paesi indicati come prioritari sono: Burkina Faso, Mali, Niger e Senegal. L'indicazione tiene conto delle molteplici emergenze determinate dal deterioramento delle condizioni di sicurezza nella regione e dell'impatto dei movimenti di persone lungo le principali rotte migratorie, della necessità di intervenire sia per prestare diretta assistenza a migranti, rifugiati, sfollati e popolazioni ospitanti, sia per creare opportunità di impiego per una popolazione giovane in rapida crescita.

A livello di Paesi nello specifico, in Senegal, AICS-Dakar ha concluso nel 2023 il *Progetto PASPED- Investo in Senegal- per lo sviluppo del tessuto socio-economico senegalese e la valorizzazione della diaspora senegalese in Europa e in Italia*. Tale progetto, finanziato dall'Unione Europea e realizzato dall'AICS in co-delegazione con Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e in collaborazione con il ministero della Microfinanza e dell'Economia Sociale e Solidale del Senegal, ha avuto lo scopo di contrastare la migrazione irregolare attraverso il sostegno al settore privato e alla creazione di impiego in Senegal. PASPED ha promosso negli ultimi anni una serie di opportunità concrete per imprese e giovani senegalesi, sostenendo con un accompagnamento finanziario e tecnico a 195 imprese, consentendo di salvaguardare complessivamente più di 7.000 posti di lavoro e assicurando 2.306 giovani contrattualizzati per tirocini professionali, oltre al finanziamento per 51 imprenditori e imprenditrici della diaspora per la creazione o il consolidamento delle loro attività.

Sempre in Senegal il progetto DOOLEL – Migrazione e Co- Sviluppo. Coltivando Social Business in Senegal finanziato dall'AICS e a guida del Comune di Rimini, mira ad intervenire nei settori prioritari di "Migrazione e sviluppo" e "Sviluppo economico locale in particolare PMI" attraverso la promozione del tessuto economico locale del Senegal, contrastando le cause profonde delle migrazioni tramite il coinvolgimento delle donne, dei giovani e dei soggetti vulnerabili con un approccio inclusivo che coinvolga le istituzioni locali e la diaspora senegalese in Italia.

Nel quadro delle attività afferenti al settore migrazione e sviluppo, l'AICS progressivamente implementa gli interventi diretti a sostenere la formazione professionale, la promozione dell'occupazione, soprattutto giovanile, e il miglioramento dell'offerta formativa degli istituti di formazione nei paesi di cooperazione situati nelle aree caratterizzate da una forte tendenza migratoria, allo scopo di rafforzare e specializzare le competenze locali e di incoraggiare lo sviluppo di modelli economici inclusivi capaci di promuovere le opportunità di lavoro dignitoso, formale e ben remunerato per giovani formati.

A questo proposito si segnalano una serie di accordi e memorandum siglati dall'Italia nel 2023 come ad esempio il [Memorandum di Intesa Italia-Tunisia](#) del 20 ottobre 2023 che autorizza annualmente l'ingresso di una quota di quattro mila lavoratori subordinati tunisini non stagionali. Il memorandum prevede procedure semplificate per il rilascio dei visti e dei permessi di soggiorno. I lavoratori interessati avranno la possibilità di restare in Italia anche

al termine del contratto, per il periodo di validità del permesso di soggiorno e accedere a ulteriori opportunità di impiego e di soggiorno regolare.

L'Accordo bilaterale tra Italia e India del 2 novembre 2023 in materia di migrazione e mobilità, che prevede un programma esteso per agevolare la mobilità di studenti, lavoratori, professionisti, ricercatori e accademici tra Italia e India. La collaborazione si concentra anche sulla prevenzione e il contrasto all'immigrazione irregolare, allo sfruttamento e al traffico di esseri umani.

Inoltre, il Memorandum fra Italia ed Etiopia del 13 dicembre 2023 per rafforzare la collaborazione tra i sistemi educativi. Il Memorandum prevede la collaborazione nel settore dell'istruzione per favorire gli scambi culturali, promuovere la conoscenza della lingua italiana, potenziare l'istruzione tecnica e professionale in Etiopia, sviluppare partenariati tra istituti tecnici e ITS Academy con programmi innovativi, e incoraggiare la cooperazione tra gli istituti di istruzione secondaria nei progetti come "Crescere insieme" del Ministero dell'Istruzione e del Merito.

Il 5 luglio 2023 è stato firmato il *Partnership Agreement* tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni. Questo *Agreement* dà avvio alla seconda fase del progetto "La migrazione come risorsa: mobilitazione della diaspora tunisina e stabilizzazione delle comunità svantaggiate in Tunisia" (Mobi-TRE). L'obiettivo generale del progetto è contribuire a rafforzare l'impatto positivo della diaspora nella ripresa socioeconomica della Tunisia, in particolare nelle regioni ad alto potenziale migratorio. L'iniziativa rappresenta la seconda fase del Progetto Mobi-TRE, che individua nella creazione di partenariati d'impresa tra rappresentanti della diaspora tunisina e giovani/donne residenti in aree marginalizzate del Paese una delle possibili soluzioni alla disoccupazione, alla migrazione irregolare, e alla fuga di talenti.

In questo stesso ambito si annovera anche il "Progetto di rafforzamento dell'occupazione e dell'imprenditoria giovanile per ridurre i rischi di migrazione irregolare - Gioventù, impiego e migrazione (JEM – Fase 2)" in Burkina Faso realizzato da OIM nel periodo 2021-2025. L'obiettivo generale del progetto è di contribuire a ridurre la migrazione irregolare migliorando la situazione socioeconomica dei giovani del Burkina Faso. L'obiettivo specifico del progetto è altresì rafforzare le competenze professionali e l'occupabilità dei giovani residenti nelle tre regioni del Centro-Est, Centro Sud e Plateau Central attraverso la formazione e la creazione di attività generatrici di reddito.

Il progetto Re.Mi. – Reti per la Migrazione Sicura: società civile, diritti, servizi, lavoro in Niger, finanziato dall'AICS si pone l'obiettivo generale di ridurre i rischi della migrazione insicura e di rafforzare la tutela dei diritti umani, sociali ed economici per i migranti e i migranti di ritorno in Niger. Negli ultimi 15 anni il paese si è affermato come un territorio allo stesso tempo di partenza (di nigerini), di residenza per comunità diasporiche dell'Africa occidentale, di transito più o meno prolungato di migranti subsahariani diretti in Nord Africa e/o Europa, ma anche di rifugio e di ritorno forzato a causa dei conflitti, dei respingimenti/espulsioni e delle condizioni di insicurezza nei paesi limitrofi (Mali, Nigeria, Burkina

Faso, Algeria, Libia). Tra la popolazione migrante risultano particolarmente critiche le condizioni dei migranti in transito inseriti nei canali della migrazione irregolare, dei migranti di ritorno forzato/respinti/ da Algeria e Libia e dei migranti lavoratori/residenti, delle donne migranti, dei migranti colpiti dalla pandemia Covid 19 o da calamità naturali. Il progetto intende contribuire ad eradicare le cause delle migrazioni irregolari e insicure rafforzando le sinergie e la capacità di intervento degli attori della società civile che operano nel campo della migrazione – diaspore, sindacati e altre OSC – attraverso capacity building in materia di pianificazione della migrazione sicura, diritti, assistenza, orientamento e presa in carico delle persone migranti, con particolare attenzione alle donne. Inoltre, facilitando spazi di dialogo sociale tra gli attori pubblici e privati della migrazione per la revisione delle norme e la promozione di un approccio accogliente alla migrazione sicura, ordinata e responsabile come previsto dai documenti della Politica nazionale migratoria. Il progetto offrirà servizi di primo livello – assistenza medica e psicologica di base, con particolare attenzione alle donne migranti vittime di abusi e violenza, orientamento alla mobilità regolare, all'inserimento lavorativo, ai servizi di anagrafe – e servizi di secondo livello – formazione professionalizzante ed avvio di attività generatrici di reddito – con il fine di ridurre la condizione di vulnerabilità e propensione alla migrazione insicura e promuovere processi sostenibili di re-inserimento socio-economico.

Nell'ambito della formazione, della migrazione legale e dello sviluppo reciproco, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) sta realizzando alcuni interventi che si inseriscono nel quadro di accordi bilaterali dell'Italia sulla migrazione della forza lavoro e modelli pilota di migrazione basati sulle competenze nell'ambito del Nuovo Patto su migrazione e asilo e nell'attuazione dei Partenariati dell'UE per i Talenti. Gli interventi attualmente in fase di realizzazione sono tre: Thamm+, Mentor2 e Domde2.

Il progetto Thamm+ finanziato dall'UE, si basa su un partenariato molto esteso tra Italia, Marocco e Tunisia volto ad aumentare le capacità, le qualifiche e le competenze dei potenziali lavoratori migranti per i mercati del lavoro nazionali e internazionali, al fine di sostenere un approccio globale alla migrazione legale e alla mobilità. Nel Nord Africa, la disoccupazione, la sottoccupazione, i bassi salari, la povertà e la carenza di lavoro dignitoso hanno innescato disordini sociali e processi di trasformazione politica, e rappresentano inoltre importanti fattori che modellano le dinamiche migratorie che colpiscono in particolare i giovani. Il progetto garantirà che l'azione sia reciprocamente vantaggiosa e che contribuisca allo sviluppo sostenibile per le parti coinvolte, evitando il fenomeno della fuga dei cervelli che potrebbe causare gravi deficit nel mercato del lavoro e nei settori dei servizi, fondamentali per lo sviluppo socio-economico dei paesi di origine. Il progetto si concentrerà sullo sviluppo delle competenze per preparare i lavoratori che intendono accedere ai mercati del lavoro esteri e, allo stesso tempo, i lavoratori formati, che scelgono di restare, contribuiranno con le loro competenze allo sviluppo del settore nel Paese di origine. Permetterà inoltre, ai migranti che decidono di tornare nelle loro comunità di origine, di applicare competenze, tecniche e tecnologie acquisite all'estero, aumentando così l'occupabilità dei migranti al loro ritorno. Il progetto contribuirà anche al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG 8 e 10) dell'Agenda 2030 e agli obiettivi 1, 2, 5, 6, 16, 18, 22, 23 del Patto globale per una migrazione sicura, regolare e ordinata. Il progetto rientra

inoltre nel Programma migratorio multi-paese per il vicinato meridionale (MCMP) e risponde alla sua area prioritaria 4 *"Sostenere un approccio globale alla migrazione legale e alla mobilità"*.

Il progetto MENTOR 2 – Rete Mediterranea per l'Orientamento Formativo alla Migrazione Regolare, finanziato dall'UE si basa sulla creazione di partenariati territoriali multi-stakeholder, guidati da Enti Locali, per facilitare e accompagnare percorsi focalizzati sulla valorizzazione delle giovani generazioni, attraverso lo scambio di esperienze, know-how e buone pratiche, in un'ottica di sviluppo sociale ed economico reciproco, nel quadro degli accordi bilaterali sui partenariati per la mobilità, firmati dall'Italia con Tunisia e Marocco rispettivamente nel 2013 e nel 2014. Il progetto, guidato dal Comune di Milano con la partecipazione attiva come partner del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si svolge tra il 2021 e il 2024. La qualificazione della forza lavoro viene identificata come elemento centrale della cooperazione tra l'Italia e i due Paesi di origine, sia in termini di migrazione di manodopera che di sviluppo, affiancando la circolazione delle persone e delle competenze a quella dei capitali e dei prodotti. Il progetto intende anche cambiare la percezione generale delle migrazioni, spesso viste in Europa come una minaccia, facendole invece cogliere come un'opportunità di sviluppo e crescita multilaterale e come un arricchente scambio tra i territori coinvolti, grazie al maggior coinvolgimento delle imprese italiane in opportune attività di ricerca, monitoraggio e valutazione al fine di fornire raccomandazioni utili a influenzare l'adattamento delle politiche e delle procedure in materia di migrazione/mobilità per studio/lavoro, in un'ottica di sostenibilità.

Anche il progetto DOMDE 2 – Sviluppo dell'imprenditorialità della diaspora moldava è finanziato dall'UE. Il progetto, che vede il coinvolgimento della Repubblica Moldavia, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Agenzia Veneto Lavoro, intende rafforzare la promozione della migrazione circolare e del ritorno produttivo dei migranti moldavi in vista del loro reinserimento nel mercato del lavoro locale, considerando le competenze professionali acquisite nel processo migratorio, a beneficio dell'economia moldava soprattutto nel settore dell'imprenditoria sociale.

