

31° Rapporto sulle migrazioni 2025

OPEN  ACCESS

 FONDAZIONE
ISMU
INIZIATIVE E STUDI
SULLA MULTICULTÀ

Indice

Tra continuità e criticità	7	
Ennio Codini e Livia Elisa Ortensi		
Parte I	Flussi, presenze, acquisizioni della cittadinanza	
Capitolo 1	Il quadro delle presenze e la loro evoluzione	15
Gian Carlo Blangiardo		
Capitolo 2	Arrivi, sbarchi e richieste d'asilo	31
Livia Elisa Ortensi		
Capitolo 3	Il quadro normativo	45
Ennio Codini		
Parte II	I percorsi di inclusione e le pratiche di convivenza	
Capitolo 4	Il lavoro	57
Laura Zanfrini		
Capitolo 5	La scuola	73
Mariagrazia Santagati		
Capitolo 6	La salute	87
Daniela Carrillo e Nicola Pasini		
Capitolo 7	Le religioni	99
Alessio Menonna e Giovanni Giulio Valtolina		

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo di



Il volume è stato curato da Ennio Codini e Livia Elisa Ortensi, membri del *Comitato Scientifico* di Fondazione ISMU ETS.

Il testo è stato consegnato alla stampa nel mese di febbraio 2026.

Coordinamento editoriale a cura di Francesca Locatelli e Elena Bosetti

Copy editing a cura di Elena Bosetti

Progetto grafico a cura di Alexandra Greidler Studio

In copertina @Shutterstock

Copyright © 2026 Fondazione ISMU ETS
ISBN 978-88-314-4342-5

Stampato da GECA - Divisione Libri di Ciscra Spa



Questo libro è stampato su carta FSC® proveniente da foreste gestite secondo i rigorosi standard ambientali, economici e sociali, definiti dal Forest Stewardship Council® e altre fonti controllate.

Parte III	L'Italia nello scenario europeo e internazionale	
Capitolo 8	Le migrazioni in Europa Giorgia Papavero	111
Capitolo 9	Gli orientamenti dell'Unione europea Alessia Di Pascale	127
Capitolo 10	Dall'asilo al rimpatrio: la nuova frontiera dell'esternalizzazione europea Ennio Codini e Sara Morlotti	137
Capitolo 11	Euroscetticismo e politiche migratorie nello spazio politico europeo Luciano M. Fasano	147
Capitolo 12	Russia-Ucraina: due culture sempre più lontane, una pace difficile Vincenzo Cesareo	163
Capitolo 13	La guerra di Gaza e il dibattito sulla legalità internazionale Antonio Zotti	173
Capitolo 14	Comunicare la migrazione ai giovani italiani: dati e riflessioni dal progetto Sene ni Soro Giorgia Cini, Marta Lovison, Luca Merotta e Sofia Pecci	183
Capitolo 15	Issue immigrazione: opinione pubblica italiana e europea, cittadinanza e elezioni regionali italiane Nicola Pasini e Marta Regalia	195

Parte IV	La ricerca applicata come osservatorio sulle migrazioni	
Capitolo 16	Tra cultura e struttura: la partecipazione lavorativa delle donne con background migratorio in Lombardia Francesco Molteni e Andrea Turković	211
Capitolo 17	La criminalizzazione della solidarietà Giulia Gilardoni	223
Capitolo 18	L'in(es)clusione finanziaria vista dagli immigrati Laura Zanfrini	233
Capitolo 19	Pratiche tradizionali dannose e percorsi di cambiamento: il caso italiano nel contesto europeo Chiara Dallavalle e Lia Lombardi	243
Capitolo 20	Modelli europei e prospettive italiane nelle pratiche di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati Chiara Ferrari e Giovanni Giulio Valtolina	255

Tra continuità e criticità

Ennio Codini e Livia Elisa Ortensi

Nel 2025, l'analisi dei fenomeni migratori evidenzia dinamiche che contribuiscono a definire uno scenario sostanzialmente orientato alla continuità. Per quel che riguarda l'aspetto quantitativo, elementi di stabilità emergono nell'ambito della dimensione emergenziale, per sua natura più mutevole e volatile: il numero degli sbarchi registrati, sul quale da tempo si concentra gran parte dell'attenzione pubblica, è sostanzialmente coincidente con quello del 2024 e lontano dai picchi del 2023 e del 2014-2017, come mostrano i dati proposti nel capitolo 2. Elementi di continuità emergono anche considerando un indicatore collocabile, per così dire, all'estremo opposto del possibile percorso migratorio, quale quello delle acquisizioni di cittadinanza da parte degli immigrati o dei loro figli: come illustrato nel capitolo 1, anche questo dato risulta sostanzialmente stabile negli ultimi anni. E invero per tanti aspetti lo scenario del 2025 appare simile a quello del 2024 e degli anni precedenti. Appaiono, ad esempio, nel segno della continuità i dati e le considerazioni proposte nel capitolo 4 sui livelli di partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro. Ma anche la disciplina giuridica italiana dei flussi, per fare un altro esempio, nella sua architettura è rimasta sostanzialmente immutata, come si sottolinea nel capitolo 3.

È tuttavia possibile – e necessario – guardare al 2025 senza limitarsi a co-

gliere i soli elementi di continuità, e il Rapporto offre indicazioni chiare anche in questa direzione. Ci sono, in particolare, elementi in vario modo nuovi che pongono crescenti, gravi tensioni: in parte legate alla continuità in aspetti critici come quello degli arrivi via mare ai quali le autorità tendono a rispondere con una logica di deterrenza. Il capitolo 2 segnala dal 2021 un aumento costante dei dimieghi delle domande d'asilo da parte delle commissioni territoriali con avvicendamento alla soglia del settanta per cento in base agli ultimi dati disponibili. Ma ancor più vediamo aspetti problematici evidenziati nei capitoli 9, 10 e 11 dove si analizzano orientamenti in Italia e a livello di Unione europea a sviluppare discontinuità nel quadro normativo nel segno di un contrasto dei flussi ancor maggiore di quello sin qui sperimentato. In tale contesto si collocano, tra l'altro, progetti di esternalizzazione della gestione dell'immigrazione verso paesi terzi, che continuano a svilupparsi nonostante le criticità emerse già nel corso del 2024, e che rischiano di mettere in discussione principi fondamentali dell'ordinamento giuridico. Emblematico, sotto questo profilo, è il tentativo dei governanti di riservarsi un potere di libero apprezzamento nella qualificazione di un paese come "sicuro", contrastato dai giudici in nome di una qualche insuperabile rilevanza del dato di fatto essenziale per la tutela dei diritti. Una drammatica tensione sin dal titolo propone anche il capitolo 17 dedicato al tema della "criminalizzazione della solidarietà", che mostra come pratiche di soccorso e difesa dei diritti umani vengano progressivamente ricondotte entro logiche punitive.

Ergono poi dalle pagine del Rapporto una serie di temi che richiedono attenzione nell'ottica della costruzione di una società dove al background migratorio non sia associato il cronicizzarsi di sistematiche diseguaglianze. Il capitolo 6 e il capitolo 18 mettono in evidenza ostacoli rispettivamente nell'accesso alle prestazioni del servizio sanitario così come quanto alla piena integrazione finanziaria. Il capitolo 4 restituisce il quadro di un mercato del lavoro nel quale persiste uno svantaggio strutturale a carico degli immigrati, che risultano per lo più collocati in condizioni di segregazione professionale, caratterizzate da mansioni a bassa qualifica, bassi livelli retributivi e limitate possibilità di mobilità. Il capitolo 5 evidenzia, a sua volta, come l'inclusione scolastica dei giovani con background migratorio continui a essere caratterizzata da diseguaglianze significative negli esiti. Tali divari, che si manifestano nei livelli di istruzione, nelle transizioni scolastiche e nelle aspirazioni formative, contribuiscono a riprodurre nel tempo svantaggi sociali già presenti. Invero, questi elementi possono essere visti come mero replicarsi nella popolazione di origine straniera di una più complessiva tendenza della realtà italiana alla crescente diseguaglianza. Un Paese dove per i soggetti deboli tutele e opportunità sono minori e, in particolare, lavoro e scuola non sono più, se non marginalmente, luoghi di emancipazione bensì di conferma nel proprio stato; ma in ogni caso pensando agli anni a venire non si può non guardare con inquietudine al tipo di società che sembra annunciarsi.

Se fin qui l'attenzione si è concentrata su nodi critici che richiedono particolare vigilanza, è opportuno sottolineare come non manchino, sotto diversi profili,

elementi di segno positivo: tanto nell'inserimento lavorativo degli immigrati quanto nei processi di inclusione scolastica dei minori stranieri, come i capitoli richiamati mettono in evidenza. Il rapporto si apre d'altra parte sottolineando quanto l'immigrazione abbia contribuito a mitigare gli effetti ormai evidenti della bassa fecondità che da molti decenni caratterizza il nostro Paese, e come costituisca una risorsa nell'ambito della grande sfida costituita dal generale invecchiamento della popolazione. E ci sono poi anche aspetti particolari dell'immigrazione per i quali si assiste a sviluppi che smentiscono certi timori: così, ad esempio, il capitolo 7 ci restituisce, quanto al legame degli immigrati con questa o quella tradizione religiosa, un quadro articolato lontanissimo dallo spettro talora evocato di una "invasione" da parte di un Islam monolitico. E anche ci sono ambiti per i quali il Rapporto propone un quadro positivo seppur con alcune criticità, così ad esempio nel capitolo 20 a proposito dell'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati; o segnala progressi, così ad esempio nel capitolo 16 a proposito del lavoro delle donne immigrate; o mette in evidenza iniziative apprezzabili, come ad esempio nel capitolo 14 a proposito dell'informazione ai giovani maliani in tema d'emigrazione. Ma, nell'insieme, il quadro che emerge richiede vigile attenzione rispetto alle tendenze in atto. Anche il riferimento ineludibile all'Unione Europea ci riporta ad un livello nel quale si ripropone sempre più la linea riscontrabile a livello nazionale di privilegiare orientamenti restrittivi senza un complessivo disegno di governo.

E questo accade in un contesto globale dove molti popoli subiscono violenza e oppressione in misura tale da mettere su larga scala in discussione la tutela dei diritti umani se non addirittura l'esistenza di quei popoli come tali. Nel Rapporto, nel quadro di un'attenzione che si vuole avere per le aree del mondo dove vi sono sviluppi cruciali anche con riguardo alla mobilità umana, due capitoli sono dedicati l'uno, il 13, al conflitto in Palestina e l'altro, il 12, alla guerra in Ucraina. Ma, purtroppo, quelli sono solo due dei tanti luoghi dove persone e popoli sono sotto minaccia, basti pensare alla situazione in Sudan, nel Mali, nello Yemen (ma si combatte ancora anche in Siria). Perciò è tristemente facile immaginare che, nei prossimi anni, alla mobilità umana transnazionale per così dire fisiologica – in una qualche misura propria dell'uomo d'ogni tempo, in parte caratteristica della modernità – legata al desiderio di realizzare sé stessi in un contesto diverso da quello nel quale si vive continuerà ad affiancarsi, talora con essa confondendosi, anche in direzione dell'Unione europea, una mobilità forzata che potrebbe rivelarsi crescente, considerato anche il progressivo deterioramento delle condizioni ambientali. In questi anni i paesi europei, come mostra bene il capitolo 8, grazie alla mobilità umana hanno ulteriormente accresciuto quel pluralismo che è da sempre l'essenza della loro civiltà, ma davanti ai flussi migratori rischiano di prevalere orientamenti meramente restrittivi.

A partire dall'analisi scientifica il Rapporto offre riflessioni e indicazioni sulle possibili linee di pensiero e azione da sviluppare per affrontare le sfide che caratterizzano la mobilità umana su scala internazionale, in Italia e in generale in

Europa. In alcuni capitoli emerge evidente lo schema analisi-proposte, così ad esempio nel 19 sulle “pratiche tradizionali dannose”, ma in generale la logica del Rapporto è quella di dare ai lettori interessati e in particolare ai policy makers spunti per definire razionalmente risposte alle difficoltà in un contesto nel quale, purtroppo, come si evidenzia anche nel capitolo 11, la politica spesso invece affronta il tema “immigrazione” trascurando il merito delle questioni. Una definizione razionale delle risposte potrebbe tra l'altro essere favorita da un dato messo in evidenza nel capitolo 15, e cioè che nell'opinione pubblica sembra crescere, divenendo maggioritaria, l'idea che l'immigrazione vada considerata più una risorsa che non una minaccia.

Nella sua articolazione questo 31° Rapporto risulta in buona misura simile, anche se non identico, a quelli che lo hanno preceduto e in particolare al Trentesimo.

Il Rapporto si apre con una descrizione del quadro generale in ambito demografico e giuridico, attento anche alle linee evolutive in atto e possibili, quanto alle presenze (capitolo 1), ai flussi emergenziali (capitolo 2), e alla corrispondente disciplina (capitolo 3).

Invariata rispetto all'edizione precedente è anche la parte seconda dedicata a grandi temi legati all'inclusione dei migranti e alle pratiche di convivenza: il lavoro (capitolo 4), la scuola (capitolo 5), la tutela della salute (capitolo 6), il pluralismo sul versante delle tradizioni religiose derivante dall'immigrazione (capitolo 7).

Quanto alla parte terza dedicata all'Italia nello scenario europeo e internazionale vi sono, invece, conferme ma anche novità. I lettori ritroveranno i contributi dedicati al quadro delle migrazioni in Europa (capitolo 8), agli orientamenti dell'Unione europea (capitolo 9) – nel 2025 focalizzato sul tema cruciale dell'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo – e quello (capitolo 10) dedicato al tentativo di gestire in una qualche misura in Albania l'immigrazione, anche mutando in parte le relative regole, secondo l'idea di esternalizzazione che sempre più pare emergere a livello politico in Europa come negli USA e dovrà essere oggetto di costante attenzione. Nuovi, invece, il capitolo 11 su euroscetticismo e politiche migratorie nello spazio politico europeo, che analizza gli orientamenti nel Parlamento dell'Unione dopo le ultime elezioni; il capitolo 12 dedicato alla guerra in Ucraina, che mette in evidenza il definirsi a est di una marcata distinzione politico-culturale tra spazio europeo e spazio russo cui corrisponde la drammatica difficoltà di arrivare a una pace giusta e duratura; e il capitolo 13 dedicato alla guerra a Gaza che presta particolare attenzione al tema, sempre più drammatico a livello globale, della messa in discussione dei principi del diritto internazionale.

Del tutto nuova, infine, l'articolazione della parte quarta incentrata sulla ricerca applicata come osservatorio sulle migrazioni. In essa troviamo un capitolo, il 15, dedicato all'issue immigrazione: opinione pubblica, italiana ed europea, cittadinanza ed elezioni regionali italiane; e poi diversi capitoli nei quali si dà conto dei risultati di ricerche recenti alle quali Fondazione ISMU ha partecipato. Se il Rapporto resta anzitutto il prodotto di un'attività continuativa, sviluppata dalle diverse aree di ricerca istituzionale della Fondazione, quest'anno si è inteso valoriz-

zare in misura maggiore rispetto al passato il contributo conoscitivo proveniente dai numerosi progetti nei quali la Fondazione è impegnata. Si tratta di ricerche, spesso realizzate in partenariato e fortemente radicate nell'esperienza sul campo, che consentono di intercettare dinamiche emergenti, pratiche concrete e criticità difficilmente osservabili attraverso studi di carattere generale. In questa prospettiva, i progetti non rappresentano un ambito marginale o accessorio, ma una fonte essenziale ed irrinunciabile di sapere empirico e analitico, destinata a trovare crescente spazio anche nei Rapporti futuri.

Parte I

Flussi, presenze,
acquisizioni
della cittadinanza

Capitolo 1

Il quadro delle presenze e la loro evoluzione

Gian Carlo Blangiardo

"Il bilancio di alcuni decenni di flussi migratori restituisce il dato di un crescente numero di immigrati, e di loro discendenti, che si sono stabiliti e che sono cresciuti nel nostro Paese, perseguendo un progetto che ha trovato un punto di arrivo nell'acquisizione della cittadinanza italiana."

Si consolida la presenza più radicata

Il dato aggiornato all'ultima rilevazione censuaria (di fatto al 1° gennaio 2025) indica una popolazione straniera con stabile dimora in Italia (i residenti) ulteriormente accresciuta di 117mila unità rispetto all'anno precedente (ISTAT, 2025b). Si va sempre più nella direzione dei 5,5 milioni di residenti (per l'esattezza oggi cinque milioni e 371mila) con un nuovo incremento della loro quota sulla corrispondente popolazione totale (da 8,9% a 9,1%).

Stante la sostanziale stabilità sia della componente irregolare, ferma a meno di 350mila unità, sia di quella formata dai soggiornanti regolari ma non iscritti (o non ancora iscritti) all'anagrafe (188mila), è dunque l'aumento dei residenti a spingere verso l'alto il numero complessivo di stranieri presenti nel nostro Paese (+143mila). Un dato che li colloca ad un passo dai 6 milioni e rappresenta il massimo assoluto nella serie storica del fenomeno (tabella 1).

Tabella 1. Stranieri in Italia al 1° gennaio 2022-2025 per tipo di presenza (valori in migliaia)

Tipologia	1.1.2022	1.1.2023	1.1.2024	1.1.2025
Residenti*	5.031	5.141	5.254	5.371
% sul totale dei residenti	8,5	8,7	8,9	9,1
Regolari non residenti	293	176	180	188
Irregolari	506	458	321	339
Totale presenti	5.830	5.775	5.755	5.898

* Valori modificati sulla base delle successive revisioni ISTAT in relazione al ricalcolo della popolazione residente in occasione dei censimenti annuali avviati a partire dal 2018.
Fonte: elaborazioni e stime ISMU ETS su dati ISTAT

Le migrazioni come "ammortizzatore demografico"

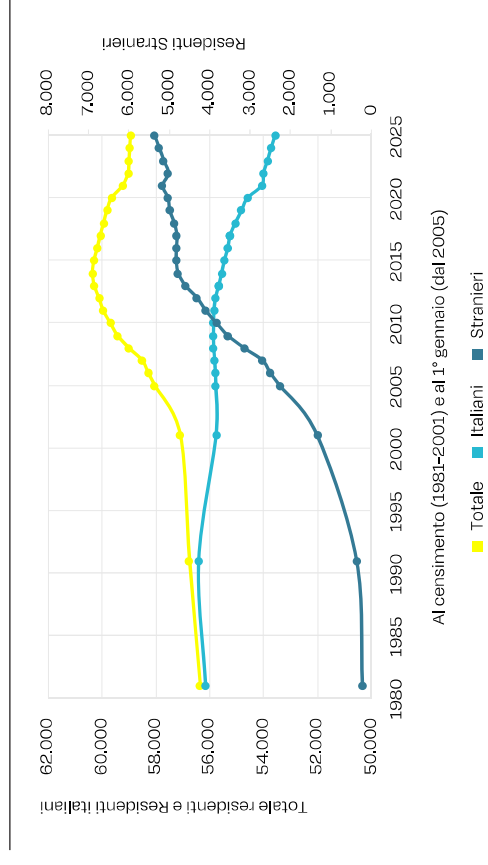
Nel quadro di una evoluzione demografica regressiva che – come ben noto – alimenta serie preoccupazioni sulla sostenibilità degli equilibri socioeconomici del nostro Paese, il contributo della presenza straniera si configura come un fattore di attenuazione – una sorta di "ammortizzatore demografico" – sia nelle dinamiche del passato, sia negli scenari per il futuro.

Attivo sin dagli anni '90, è soprattutto negli ultimi due decenni che il contributo della componente straniera ha svolto un ruolo di sostanziale freno alla caduta del numero di residenti in Italia. Mentre, infatti, dal 2012 al 2024 la popolazione con cittadinanza italiana ha registrato un netto declino, con 2 milioni e 274mila residenti in meno, gli stranieri sono aumentati di un milione e 103mila unità, dimezzando sostanzialmente la flessione del dato complessivo (grafico 1).

Guardando al futuro, le previsioni ISTAT 2025-2055 segnalano – assumendo come contributo estero il saldo migratorio prospettato con l'ipotesi mediana (ISTAT, 2024) – una perdita di quasi 6 milioni di residenti, ma va sottolineato che, nell'ipotesi "zero migrazioni" (inteso come saldo migratorio nullo), la stessa perdita potrebbe risultare più che doppia.

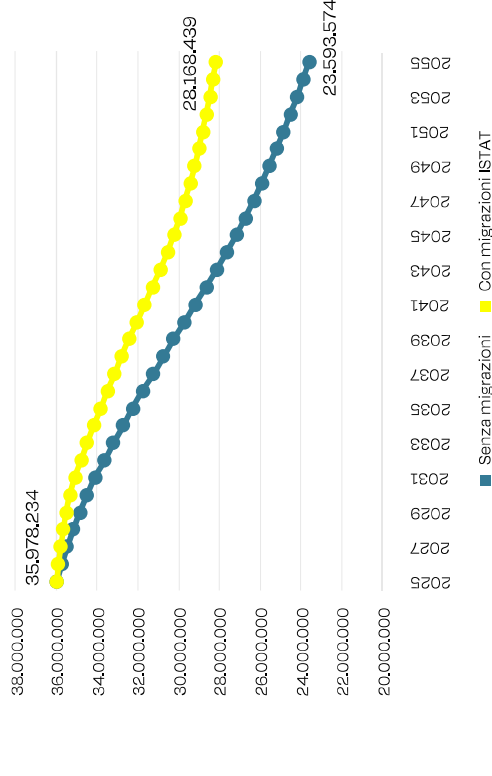
Se poi si passa a considerare il complesso della popolazione in età lavorativa (20-66 anni) la dinamica regressiva si ripete in forma ancor più accentuata: nella previsione ISTAT si perdono quasi 8 milioni di potenziali lavoratori, ma in assenza di migrazioni il calo supera i 12 milioni (grafico 2), con un picco negativo nel 2041 che segna la perdita di oltre mezzo milione di unità (CNEL, 2025).

Grafico 1. Popolazione residente in Italia per cittadinanza. Anni 1981-2025. Va in migliaia



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT

Grafico 2. Popolazione in età 20-66 anni residente in Italia stimata al 1° gennaio degli anni 2025-2055 con e senza apporto migratorio. V.a.



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT

Il variegato mondo delle cittadinanze

La composizione degli stranieri per cittadinanza si rivela essere uno strumento fondamentale per la comprensione delle dinamiche migratorie e delle modalità di integrazione socioeconomica della popolazione coinvolta, offrendo altresì spunti per individuarne le traiettorie di mobilità interna, spesso legate a specifici settori occupazionali o a processi di ricongiungimento familiare.

L'analisi dei Paesi d'origine dei residenti in Italia evidenzia la netta predominanza dell'Est Europa, dove i romeni sono i più numerosi, un milione e 53mila residenti al 1° gennaio 2025 (il 19,6% del totale), seguiti da albanesi e marocchini (entrambi al 7,7%). Si tratta di tre comunità che coprono complessivamente il 35% dei residenti stranieri e suggeriscono una forte storicità e uno spiccato radicamento.

Un ulteriore 5,8% di presenze è riconducibile ai cinesi e un 5,3% agli ucraini, mentre altri cinque paesi (Bangladesh, India, Egitto, Pakistan e Filippine) detengono singolarmente quote di almeno il 3% e contribuiscono al totale per un altro 16,5%. Di fatto, in dieci cittadinanze risultano concentrati quasi 2/3 degli stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2025 (tabella 2).

Riguardo al genere i dati mostrano come un folto gruppo di cittadinanze, soprattutto dell'Europa orientale, sia caratterizzato da una spiccata prevalenza femminile. L'Ucraina è in prima linea (74,9%) ma viene affiancata, a breve distanza, da Polonia (74,2%) e Moldavia (66,6%), seguite – in posizione di maggior equilibrio – da Perù (57,1%), Filippine (56,9%) e Romania (56,3%). Si tratta di un predominio di genere che usualmente riflette il peso delle migrazioni legate alle occupazioni nel settore del lavoro domestico e dell'assistenza alla persona, le cosiddette “catene della cura”; un ambito entro cui rientrano, oltre ai flussi est europei, anche quelli provenienti da alcuni Paesi asiatici (Filippine, Sri Lanka) e latinoamericani (Perù, Ecuador).

Viceversa, le comunità provenienti dall'Asia meridionale e da alcune parti dell'Africa subsahariana si caratterizzano per una forte presenza maschile per lo più orientata a settori lavorativi che richiedono resistenza e prestanza fisica (quali edilizia, commercio e agricoltura). Spiccano in tal senso i cittadini di Bangladesh (con il 74,1% di maschi), Pakistan (74,4%), Senegal (73,1%) ed Egitto (68,4%). Tutte realtà migratorie in cui la bassa incidenza femminile segnala un relativamente modesto ruolo dei ricongiungimenti familiari e la natura ancora prevalentemente economica degli insediamenti in Italia.

Non mancano tuttavia anche Paesi che presentano una composizione di genere relativamente equilibrata, come la Cina, con il 49,6% di donne, o lo Sri Lanka (47,8%), che esprimono una migrazione familiare che denota condizioni generalmente più favorevoli a un percorso di stabilizzazione.

In conclusione, si può dire che i dati per genere testimoniano l'esistenza di modelli migratori consolidati: l'Est Europa, parte dell'America Latina e del Sud-Est asiatico alimentano flussi fortemente femminilizzati, trainati dalla domanda

interna di lavoro di cura; l'Asia meridionale e parte dell'Africa subsahariana producono flussi dominati da uomini, spesso con inserimento lavorativo nei settori manifatturieri, nell'edilizia, nell'agricoltura e nei servizi. Infine, vi sono comunità, quella cinese ad esempio, in cui si osservano processi migratori più stabili e familiari, con un equilibrio crescente tra i generi, inseriti in specifici settori produttivi e distributivi.

Tabella 2. Cittadini stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2025 per principali cittadinanze e sesso. V.a. e %

Cittadinanza	V.a.	% donne	Distribuzione per cittadinanza		Totale
			Donne	Uomini	
Romania	1.053.042	56,3	22,1	17,1	19,6
Albania	414.622	48,6	7,5	7,9	7,7
Marocco	412.457	45,2	6,9	8,4	7,7
Cina	311.250	49,6	5,8	5,8	5,8
Ucraina	287.187	74,9	8,0	2,7	5,3
Bangladesh	213.622	25,9	2,1	5,9	4,0
Egitto	174.141	31,6	2,1	4,4	3,2
India	171.429	43,4	2,8	3,6	3,2
Pakistan	171.179	25,6	1,6	4,7	3,2
Filippine	153.455	56,9	3,3	2,5	2,9
Nigeria	132.129	42,7	2,1	2,8	2,5
Tunisia	123.828	36,7	1,7	2,9	2,3
Senegal	119.067	26,9	1,2	3,2	2,2
Perù	116.169	57,1	2,5	1,9	2,2
Sri Lanka	113.705	47,8	2,0	2,2	2,1
Moldova	94.141	66,6	2,3	1,2	1,8
Polonia	72.212	74,2	2,0	0,7	1,3
Ecuador	57.980	54,9	1,2	1,0	1,1
Altro	1.179.636	52,0	22,9	21,1	22,0
Totale	5.371.251	49,9	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT

La famiglia in immigrazione

Al censimento del 2023 – ultimo dato consolidato (CNEL, 2025) – risultano in Italia due milioni e 743mila famiglie con almeno un componente straniero – di cui un milione e 944mila di soli stranieri (tabella 3) – e rappresentano più del 10% del totale delle famiglie residenti in Italia. La loro struttura per numero di componenti sembra mettere in luce la diffusa coesistenza di progetti antitetici: mentre quattro famiglie ogni dieci sono relative a soggetti *single* (unipersonali) e lasciano intendere percorsi migratori temporanei o ancora in una fase iniziale, in più di un quarto dei casi (26,5%) si ha a che fare con una presenza di 4 o più componenti, ossia la verosimile espressione di nuclei con figli che possono ritenersi in condizione di maggior radicamento. Non a caso, la distribuzione territoriale mostra come le famiglie unipersonali abbiano un'elevata incidenza relativa soprattutto nel Mezzogiorno, dove la presenza straniera è meno stabile e i percorsi di integrazione sono molto più complessi. Sul fronte opposto, l'area che si estende tra Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto è invece quella che più di altre segnala una maggiore presenza relativa dei nuclei più numerosi.

Tabella 3. Famiglie composte da soli stranieri per numero di componenti e ripartizione. V.a. e % al 31 dicembre 2023

Territorio	Famiglie con tutti i componenti stranieri				
	1	2	3	4 e più	Totale
Nord-ovest	53,3	14,4	12,1	20,2	637,281
Nord-est	53,8	13,5	11,9	20,8	448.117
Centro	58,9	13,7	11,0	16,4	503.699
Sud	60,8	14,5	9,7	15,0	256.666
Isole	63,8	12,7	8,8	14,7	99.013
Italia	56,4	13,9	11,3	18,4	1.944.776

Fonte: ISTAT

Riguardo alle condizioni di vita delle famiglie con stranieri, i dati mostrano come esse debbano far fronte, più spesso di quelle italiane, a situazioni di disagio sul piano economico. In tema di incidenza della povertà assoluta (ISTAT 2025a), nel 2024 le famiglie povere con almeno uno straniero sono il 30,4% a fronte di una quota del 6,2% tra quelle formate da soli cittadini italiani. Tale valore sale al 35,2% per le famiglie composte unicamente da stranieri e mostra nel tempo una tendenza crescente: era il 25,2% nel 2014 ed è aumentato da allora di ben dieci punti percentuali.

La distanza tra i valori registrati per le famiglie di soli stranieri e di soli italiani è maggiore nel Mezzogiorno (42,5% contro 8,9%), mentre è minore nel Nord (30,4% contro 5,2%) e lo è ancor di più nel Centro (24,9% contro 4,2%).

Va infine osservato che nell'ambito delle famiglie con stranieri il disagio economico è particolarmente evidente allorché sono presenti minori. In tal caso l'incidenza di povertà raggiunge il 33,6% e sale al 40,5% qualora la famiglia sia formata unicamente da stranieri (cinque volte il dato che si riscontra per i soli italiani).

Diventare italiani

Il bilancio di alcuni decenni di flussi migratori restituisce il dato di un crescente numero di immigrati, e di loro discendenti, che si sono stabiliti e che sono cresciuti nel nostro Paese, perseguendo un progetto che ha trovato un punto di arrivo nell'acquisizione della cittadinanza italiana. Le fonti ufficiali stimano in due milioni e 90mila gli attuali residenti divenuti italiani e valutano le acquisizioni nell'ultimo decennio (2015-2024) in oltre un milione e 600mila.

Dopo un periodo (2017-2021) che è stato caratterizzato da livelli inferiori rispetto al quinquennio precedente – risentendo sia di fattori socio-politici ed economici, sia di eventi imprevedibili come la pandemia di COVID-19 e di effetti specifici indotti da alcune novità rispetto alle modalità di acquisizione (come in caso di matrimonio) – a partire dal 2022 si è avuto modo di cogliere un cambiamento importante. La frequenza delle acquisizioni è aumentata in modo considerevole ed è tornata oltre la soglia simbolica delle 200mila unità, trovando conferma anche nel successivo biennio 2023-2024.

Si tratta di una crescita che si manifesta in modo trasversale, coinvolgendo tutte le fasce d'età (tabella 4), ma è particolarmente rilevante in corrispondenza dei soggetti con meno di 20 anni. Una classe d'età che nel decennio 2015-2024 ha superato le 620mila unità (oltre un terzo del totale) e sostanzialmente identifica quei ragazzi di seconda generazione, immigrati o nati in Italia, che ottengono la nostra cittadinanza per trasmissione dai genitori (ex art.14 L. 91/1992) o per "elezione" al compimento della maggiore età (ex art. 4).

D'altra parte, se l'impennata del 2022 può essere parzialmente spiegata con la ripresa delle pratiche amministrative dopo l'impedimento causato dalla pandemia, il fatto che il totale si sia mantenuto quasi costante anche negli anni successivi lascia intendere un innalzamento della propensione alla confluenza entro la società ospite come scelta di vita, definitiva o quanto meno a lungo termine. Il tutto senza dimenticare che sono nel contempo cresciute (e incluse nel conteggio) anche le acquisizioni di cittadinanza di nati all'estero in Paesi nei quali vige lo *ius soli* per discendenza da avi italiani. Un fenomeno il cui dato statistico riporta,

¹ Si veda anche <https://www.ismu.org/cittadinanza-banca-dati-sulle-migrazioni/>.

per altro, solo i casi relativi ai residenti in Italia e non tiene conto dei procedimenti che riguardano chi, risiedendo all'estero, passa attraverso i consolati.

Tabella 4. Acquisizioni di cittadinanza per classi di età. Anni 2015-2024. V.a.

Anni	Età						Totale
	Fino a 20 anni	20-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-59 anni	60 anni e +	
2015	70.764	16.316	29.171	37.111	19.000	5.673	178.035
2016	80.520	20.540	35.918	40.568	18.659	5.386	201.591
2017	54.040	17.345	28.601	28.923	13.465	4.231	146.605
2018	39.945	13.538	23.826	21.295	10.224	3.695	112.523
2019	45.741	15.767	24.162	23.505	12.811	5.015	127.001
2020	43.916	13.813	24.700	27.871	15.430	6.073	131.803
2021	48.324	11.142	19.810	22.842	13.484	5.855	121.457
2022	78.639	20.309	36.705	41.044	25.163	11.856	213.716
2023	78.078	23.363	39.780	39.553	22.408	10.385	213.567
2024	82.448	23.194	39.315	41.412	21.754	9.325	217.448
2015-2024	622.415	175.327	301.988	324.124	172.398	67.494	1.663.746

Fonte: ISTAT

La distribuzione delle acquisizioni per Paese d'origine (tabella 5) conferma la prevalenza dei gruppi storicamente più radicati sul territorio italiano, ma mette in luce anche l'emergere di nuove collettività che assumono un ruolo crescente nell'ultimo triennio, anche in relazione a cambiamenti nelle regole sulla doppia cittadinanza (ad esempio per gli ucraini).

Le collettività albanese e marocchina si caratterizzano, lungo tutto il decennio, come le principali protagoniste del passaggio alla cittadinanza italiana, con rispettivamente 299mila e 243mila acquisizioni complessive. Entrambe mostrano un andamento ciclico: alta frequenza nei primi due anni, quindi un ridimensionamento nel 2017-2021 e un'impennata nel 2022, quando i volumi quasi raddoppiarono rispetto all'anno precedente. Una dinamica che verosimilmente recepisce l'interazione tra tempi amministrativi e cambiamenti normativi intervenuti nel periodo.

Tabella 5. Acquisizioni di cittadinanza per principali Paesi di origine. Anni 2015-2024*. V.a.

Paesi	Anni										
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	'15-'24
Albania	35.134	36.92	27.112	21.841	26.033	28.107	22.493	38.129	31.728	31.643	299.140
Marocco	32.448	35.212	22.845	15.496	15.812	18.024	16.588	30.953	27.901	27.688	242.717
Romania	14.403	12.967	8.042	6.542	10.201	11.449	9.435	16.302	14.409	14.763	118.513
Brasile	..	5.799	9.936	10.66	10.762	7.149	5.46	11.239	12.891	11.058	84.954
India	6.176	9.527	8,2	5.425	4.683	5.602	4.489	8.509	9.736	12.258	74.605
Bangladesh	5.953	8.442	4.411	..	..	5.661	5.116	6.921	8.066	9.726	54.296
Moldavia	..	5.605	3.827	3.068	3.788	4.34	3.633	7.527	8.02	9.154	48.962
Argentina	..	..	..	..	..	..	3.669	10.041	16.076	13.559	43.345
Egitto	4.422	..	..	..	..	..	3.531	7.029	8.675	9.073	32.730
Pakistan	5.617	7.678	6,17	..	2.722	5.629	4,41	..	..	..	32.226
Macedoni	5.455	6.771	3.845	3.487	4.966	3,23	..	..	..	..	27.754
Ucraina	..	..	..	2.423	..	..	..	..	5.881	6,28	14.584
Senegal	..	..	4.489	2.918	2.869	4.005	..	..	..	..	14.281
Perù	5.503	5.783	..	..	..	..	..	..	..	..	11.296
Ecuador	..	..	..	..	3.041	..	..	5.739	..	..	8.780
Tunisia	5.585	..	..	2.484	..	..	..	..	..	..	8.069
Altri paesi	57.939	66.887	47.928	38.179	42.124	38.607	42.633	71.327	70.184	72.296	547.504
Totale	178.035	201.591	146.605	112.523	127.001	131.803	121.457	213.716	213.567	217.448	1.663.746

* Per ogni anno sono rappresentati i primi 10 Paesi. La notazione ".." indica che il Paese non rientrava tra i primi dieci diffusi dall'ISTAT.
Fonte: ISTAT

Anche la comunità romena, pur con valori più contenuti, segue un percorso simile: un minimo nel 2017-2018 e una ripresa nel triennio successivo. Per le cittadine sudamericane e asiatiche, come Brasile, India e Bangladesh, gli andamenti sono più frammentati ma accumulati da una presenza relativamente contenuta fino al 2021, seguita da un forte incremento a partire dal 2022. Per il Brasile la traiettoria crescente è determinata soprattutto dalle acquisizioni *iure sanguinis*, mentre per le due collettività asiatiche la tendenza è da ricondurre alla loro crescente stabilizzazione, con l'emersione di nuovi bacini di naturalizzazioni legati a processi migratori più recenti.

Un certo rilievo assume la crescita di nuovi italiani entro collettività, come quella argentina, che hanno avuto sviluppo a partire dal 2022, con oltre 10mila

acquisizioni annuali e un totale di oltre 43mila nel triennio più recente. Va però detto che, analogamente al Brasile, siamo in presenza di un Paese che è stato meta dell'emigrazione italiana e da cui provengono numerosi discendenti interessati a prendere la cittadinanza italiana. Una dinamica in crescita riguarda l'Egitto, che amplia significativamente la propria incidenza soprattutto dal 2021, in questo caso ciò avviene a seguito di processi di stabilizzazione. Del tutto particolare è la situazione dell'Ucraina, dove l'aumento è concentrato negli anni 2023-2024 ed è verosimilmente riconducibile al conflitto iniziato nel 2022. Visto il recente cambiamento della normativa, che ora ammette la doppia cittadinanza da parte del Paese di origine; ci si può aspettare che il trend crescente prosegua anche nei prossimi anni.

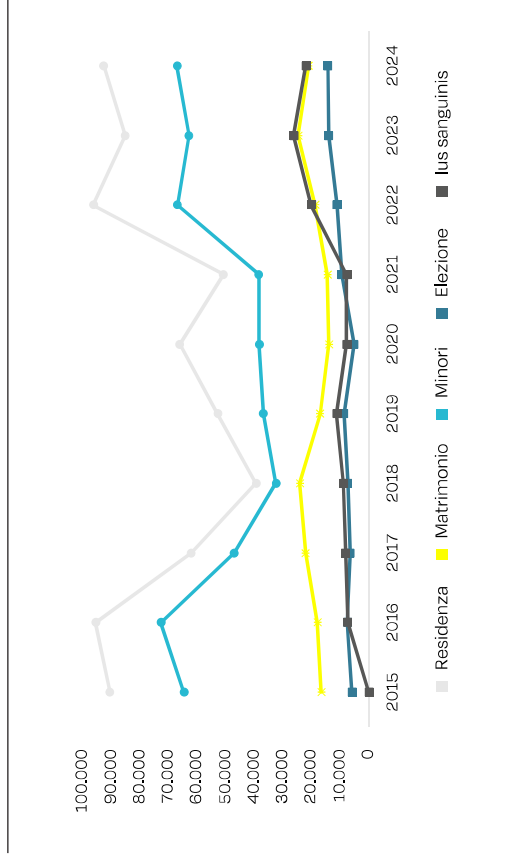
In generale si può dire che il decennio 2015-2024 evidenzia un cambiamento nella composizione per Paese di origine dei nuovi cittadini italiani: accanto alle storiche collettività balcaniche e nordafricane, emergono nuovi protagonisti, in particolare provenienti dall'America Latina e dall'Asia meridionale, delineando un quadro sempre più plurale non solo delle presenze, ma anche delle collettività più integrate in Italia.

L'andamento delle acquisizioni di cittadinanza per tipo di procedura nel periodo 2015-2024 evidenzia dinamiche differenziate e una chiara gerarchia tra i diversi canali di accesso. Pur mostrando una marcata oscillazione dopo un piccolo nel 2016, la residenza rappresenta stabilmente il principale titolo di acquisizione in tutto il periodo (grafico 3). Nel 2017-2018 si osserva una forte contrazione delle naturalizzazioni per residenza, seguita da una ripresa progressiva che culmina nel 2022, quando i valori tornano su livelli analoghi a quelli del periodo iniziale.

Le acquisizioni per trasmissione dai genitori ai minori si collocano stabilmente come seconda modalità più rilevante. Hanno toccato un picco nel 2016, per poi subire una riduzione significativa negli anni successivi, con un minimo nel 2018. A partire dal 2022 si osserva una ripresa sostenuta, collegata ovviamente alla parallela crescita delle naturalizzazioni e al superamento delle difficoltà causate dalla pandemia. Nonostante la ripresa, i livelli non raggiungono quelli massimi registrati nella prima parte del decennio, forse anche per una presenza di minori più ridotta per effetto dell'assimilazione delle famiglie straniere ai modelli di fecondità degli anni recenti.

Le acquisizioni per matrimonio mostrano un andamento relativamente stabile nel tempo, erano al terzo posto come procedura di accesso fino al 2022 quando sono state superate dalle acquisizioni per discendenza.

Grafico 3. Acquisizioni di cittadinanza italiana per motivo. Anni 2011-2024. V.a.



Fonte: ISTAT

L'elezione di cittadinanza, tipicamente associata ai giovani nati o cresciuti in Italia, registra valori più ridotti ma con un andamento in progressivo aumento, soprattutto nel periodo 2022-2024. Al minimo dello stop pandemico nel 2021 fa seguito una ripresa che porta sopra i livelli iniziali della serie, segnando un graduale consolidamento dei percorsi di transizione alla maggiore età all'interno delle seconde generazioni.

La dinamica dello *ius sanguinis* è molto particolare, pur rimanendo quantitativamente meno rilevante rispetto agli altri canali, mostra una crescita molto intensa a partire dal 2022 da quando è stabilmente la terza modalità di acquisizione, con un picco nel 2023. Questa crescita suggerisce una rinnovata attivazione della diaspora italiana all'estero, potenzialmente alimentata da processi di globalizzazione, da situazioni complesse nei Paesi di nascita e, più in generale, da un aumento della richiesta di mobilità internazionale.

L'universo dei nuovi cittadini

L'approfondimento sui residenti italiani "naturalizzati", realizzato attraverso l'indagine sulle Forze di Lavoro condotta dall'ISTAT nel 2021, consente di analizzare la condizione di questa particolare popolazione in termini di istruzione e di collocazione nel mercato del lavoro (ISTAT, 2023). Il lavoro si conferma al centro del progetto migratorio per molti stranieri, la cui presenza tra le forze lavoro è molto

elevata, con tassi di occupazione e di disoccupazione tradizionalmente superiori a quelli degli italiani nati in Italia². Altrorché si tratta di nuovi cittadini siamo tuttavia in presenza di soggetti che hanno spesso già acquisito un elevato livello di stabilità e una buona integrazione, molti dei quali sono nati in Italia o arrivati per ricongiungimento familiare, anche da bambini. Non è dunque sorprendente constatare che segnalano un più basso tasso di occupazione e un più elevato livello di inattività dovuto soprattutto alle donne; mentre sul fronte maschile l'intensità e la dinamica dell'occupazione e dell'inattività sono più simili a quelli degli autoctoni che dei cittadini stranieri.

I naturalizzati presentano un livello di istruzione intermedio tra gli italiani dalla nascita e gli stranieri. La quota con al massimo la licenza media (40,2%) è inferiore a quella degli stranieri (54,1%) ed è simile a quella degli italiani nativi (42,6%). I laureati tra i naturalizzati (15,8%), superano quelli tra gli stranieri (10,1%) ma sono leggermente meno rispetto agli autoctoni (17,3%).

In termini di occupazione, tra i laureati il rendimento del titolo di studio per i naturalizzati è inferiore rispetto agli italiani nativi, ma resta superiore a quello degli stranieri. Tra chi ha solo la licenza media i naturalizzati presentano un tasso di occupazione più alto degli italiani nativi, ma inferiore rispetto agli stranieri.

Mentre il rendimento dei titoli di studio degli stranieri è limitato dal fatto che oltre l'80% sono stati conseguiti all'estero e solo una minoranza viene riconosciuta in Italia, per i naturalizzati si tratta spesso di una situazione intermedia, con il 61% di titoli esteri e una quota più alta di riconoscimenti (45%). Questo vale a rendere la loro istruzione acquisita più efficace sul mercato del lavoro rispetto agli stranieri, seppur meno che per gli italiani nati in Italia.

I naturalizzati occupano una posizione intermedia tra gli italiani dalla nascita e gli stranieri anche nella percezione del lavoro rispetto alle proprie competenze. Tra gli occupati, il 14,2% dei naturalizzati ritiene di svolgere un lavoro poco qualificato, più di quanto non accada per gli autoctoni (9,8%) ma meno rispetto agli stranieri (19,2%), con differenze più marcate tra le donne e tra i laureati, e in modo crescente con l'età.

La distribuzione occupazionale spiega in parte questa condizione: circa il 17,5% dei naturalizzati svolge professioni non qualificate (contro l'8,2% degli italiani nativi e il 31,5% degli stranieri), e il 21,1% ricopre ruoli qualificati (38,1% per gli autoctoni, 7,9% per gli stranieri). Per altro anche tra i laureati, solo il 61,5% dei naturalizzati esercita professioni qualificate, contro l'81% degli italiani nativi e il 38,4% degli stranieri.

Va anche rilevato che i naturalizzati riportano difficoltà maggiori rispetto agli autoctoni nel trovare un impiego adeguato (10,6% vs 8,8%), sebbene la quota di chi non cerca mai un lavoro appropriato sia inferiore rispetto agli stranieri (18,6% vs 31,1%). Le principali barriere identificate dai naturalizzati sono simili a quelle degli stranieri, ma in misura minore: mancato riconoscimento dei titoli di studio,

scarsa conoscenza della lingua italiana, discriminazione per origine, e requisiti formali legati alla cittadinanza.

Poiché i progetti di vita dei cittadini italiani per acquisizione non ruotano soltanto intorno al lavoro, ma investono altre dimensioni del vivere, è interessante ampliare lo sguardo anche ai comportamenti relazionali. A tale proposito, i dati ISTAT consentono di analizzare i comportamenti nuziali anche per i nuovi cittadini. Si tratta di informazioni che aiutano a capire ancora meglio come il contributo che la popolazione di origine straniera fornisce alla demografia e alla società italiana non sempre sia distinguibile sotto l'unica etichetta di "cittadini stranieri".

Ad esempio, nei matrimoni così detti "misti" il 14,6% dei casi coinvolge uno sposo/sposa che è italiano per acquisizione, una quota che nel 2018 era esattamente la metà. Anche nei matrimoni tra due sposi italiani, quelli in cui almeno uno dei due è italiano per acquisizione rappresentano il 4,5%, anche in questo caso più del doppio rispetto al 2018. Considerando tutti i matrimoni con almeno uno straniero o un italiano per acquisizione (escludendo le coppie di entrambi italiani nati in Italia), quasi due su dieci riguardano coppie di italiani in cui almeno uno ha acquisito la cittadinanza, e quasi una su dieci coppie miste include italiani per acquisizione. In ultima analisi, il fenomeno del marcato aumento di italiani per acquisizione che si sposano non è che un (ulteriore) segnale che riflette l'avanzare dei processi di integrazione e il contributo notevole che i cittadini stranieri danno agli eventi demografici che si registrano nel nostro Paese.

Osservazioni conclusive

I quasi 5,5 milioni di cittadini stranieri residenti in Italia, così come (e ancor più) gli altri due milioni che nel tempo sono divenuti italiani, testimoniano la realtà di un Paese in cui le migrazioni internazionali sono andate consolidandosi, agendo da fondamentale supporto sia come ammortizzatore del progressivo calo della popolazione autoctona, sia come fattore di contenimento del processo di invecchiamento demografico. Ma, oltre a fungere da "leva demografica", i flussi di ingresso in Italia diversificati per provenienza e strutturalmente giovani con una forte componente produttiva, hanno trovato ampio apprezzamento anche per la loro funzionalità economica, quando anche non sempre pienamente valorizzati sul piano della formazione e dell'esperienza pregressa.

Se infatti è innegabile che il percorso di inclusione degli stranieri nella nostra società procede spedito – e in tal senso la presenza delle famiglie e dei figli fa da importante catalizzatore – portandoli spesso sino all'acquisizione della cittadinanza italiana, è anche vero che restano tutt'oggi alcuni punti deboli, tanto nella loro collocazione nel mercato del lavoro (mansioni, retribuzioni, riconoscimento delle professionalità e dei titoli di studio), quanto nel loro rapporto con/entro le istituzioni e le reti sociali (la scuola, la sanità, il sistema amministrativo e burocratico).

² Si veda anche il capitolo 4 in questo Rapporto.

L'auspicio è dunque quello di poter attivare, con tempestività ed efficacia, azioni e correttivi che valgano a migliorare il governo dei flussi verso l'Italia, a valorizzare meglio le potenzialità e ad accrescerne il contributo. Così da rendere il nostro Paese non solo attrattivo e concorrenziale rispetto ai movimenti migratori regolari nel panorama internazionale, ma anche in grado di sviluppare la capacità di trattenere sul territorio i migranti e includerli pienamente con percorsi virtuosi nella società ospite.

Riferimenti bibliografici

- CNEL – ONC. (2025). *Conoscere per includere. Rapporto ONC sull'immigrazione 2025*. Roma: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.
- ISTAT. (2023). *Stranieri e naturalizzati nel mercato del lavoro italiano*. Statistiche Focus, 3 febbraio 2023. Roma: Istituto Nazionale di Statistica.
- ISTAT. (2024). *Previsioni della popolazione per sesso, età e regione*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica. Recuperato da <https://www.demo.istat.it>
- ISTAT. (2025a). *La povertà in Italia. Anno 2024*. Statistiche Report, 28 ottobre 2025. Roma: Istituto Nazionale di Statistica.
- ISTAT. (2025b). *Censimento e dinamica della popolazione. Anno 2024*. Nota, 18 dicembre 2025. Roma: Istituto Nazionale di Statistica.

Capitolo 2

Arrivi, sbarchi e richieste d'asilo

Livia Elisa Ortensi

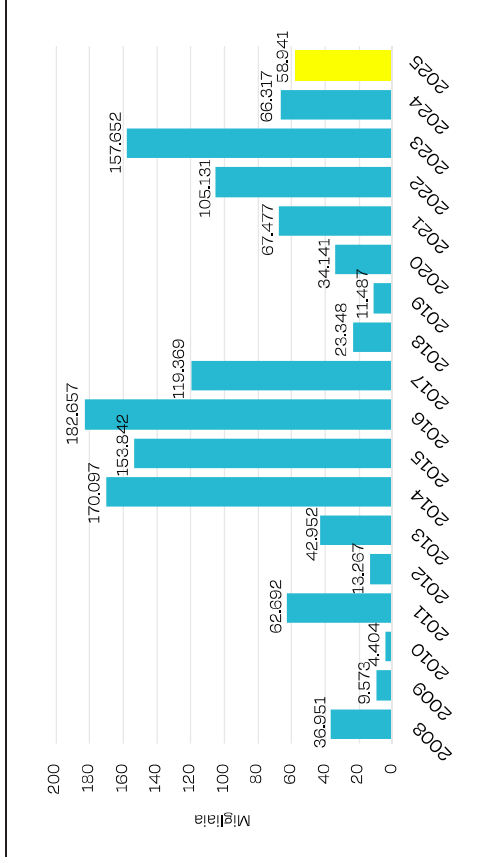
"Se, indubbiamente, gli accordi con la Tunisia hanno portato ad un netto calo delle partenze da questo Paese, si nota una ripresa dell'importanza relativa della rotta attraverso la Libia che torna ad essere, per il secondo anno consecutivo, il principale Stato di provenienza di chi approda in Italia via mare."

Una sostanziale stabilità degli ingressi via mare e via terra

I flussi misti di richiedenti asilo e migranti economici in ingresso via mare e terra rappresentano la componente più dinamica, imprevedibile ed emergenziale nell'ambito dei flussi migratori verso l'Italia e l'Europa, aspetto che ne giustifica l'attento monitoraggio. Tra il 2019 e il 2023, nonostante la pandemia, la pressione sulle frontiere marittime è cresciuta costantemente, alimentata dal peggioramento delle condizioni economiche e sociali nei paesi di origine e transito. Il picco è stato raggiunto nel 2023, anno in cui sono stati registrati poco meno di 158mila arrivi, non lontani dai livelli osservati durante la crisi del 2014-2016. Il 2024 ha segnato una marcata inversione di questa tendenza (66mila arrivi; -57,9% rispetto al 2023), riportando il volume del flusso ai livelli più contenuti ma comunque simili a quelli osservati nel 2011, anno dell'emergenza Nord Africa e del 2021 (grafico 1). Un sostanziale assestamento su questi livelli caratterizza i **primi 10 mesi del 2025, con una crescita del 6% rispetto allo stesso periodo**

dell'anno precedente¹. L'anno corrente si è caratterizzato fin qui per un'aumentata pressione migratoria rispetto al 2024 nei periodi tra aprile e giugno (+43%) e tra settembre e ottobre (+21%), mentre gli sbarchi sono stati inferiori del 19% nel periodo tra gennaio e marzo e del 22% tra luglio e agosto, mesi questi ultimi generalmente di maggiore pressione sul sistema di accoglienza nazionale.

Gráfico 1. Numero di sbarchi registrati in Italia. Anni 2008-2025*. V.a.



* Per l'anno 2025 si fa riferimento agli arrivi al 1° novembre 2025.

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati del Ministero dell'Interno (2025a)

In mancanza di miglioramenti significativi nelle condizioni dei principali paesi di provenienza, la tendenza del biennio 2024-2025 con arrivi in calo rispetto al biennio precedente è ascrivibile agli accordi stipulati con la Libia e, soprattutto, come si vedrà, con la Tunisia, finalizzati alla riduzione delle partenze dai due paesi, e, in ultima analisi, alla politica di esternalizzazione delle frontiere dell'Unione Europea. Tali politiche e accordi con i paesi di transito, è necessario rimarcare, hanno effetti transitori e non raggiungono mai l'obiettivo di ridurre stabilmente l'immigrazione (Cutitta, 2023). Essi implicano, però, ricorrentemente il sostegno politico ed economico a regimi autoritari che mettono in pratica, o tollerano, pratiche violente e disumane nei confronti dei migranti e spesso anche dei propri cittadini, ampiamente documentate (UNHCR, 2018; RRIX, 2025). Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno (2025b) nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio

¹ I dati sono osservati al 31 ottobre 2025 (Ministero dell'Interno, 2025a).

2023 e il 31 luglio 2025 sarebbero avvenute circa 236mila intercettazioni in mare di persone migranti dirette verso l'Italia (tabella 1). Gran parte di questa attività è stata svolta al largo delle coste tunisine, dove è avvenuto il 78% delle intercettazioni. In particolare, a partire dal 2024, il numero di intercettazioni effettuate dalla Tunisia ha di gran lunga superato quello degli arrivi, spiegando così il mutato equilibrio osservato tra le due rotte verso l'Italia.

Tabella 1. Partenze intercettate da Libia e Tunisia e rapporto tra intercettazioni e partenze. 1° gennaio 2023-31 luglio 2025

	Libia	Tunisia	Totale
2023			
Numero di intercettazioni avvenute in mare	171.190	76.321	93.511
% intercettazioni per paese su totale	18	82	100
Intercettazioni ogni 100 arrivi	33	78	62
2024			
Numero di intercettazioni avvenute in mare	21.762	80.942	102.704
% intercettazioni per paese su totale	21	79	100
Intercettazioni ogni 100 arrivi	61	443	190
2025*			
Numero di intercettazioni avvenute in mare	13.243	26.773	40.016
% intercettazioni per paese su totale	33	67	100
Intercettazioni ogni 100 arrivi	41	222	89

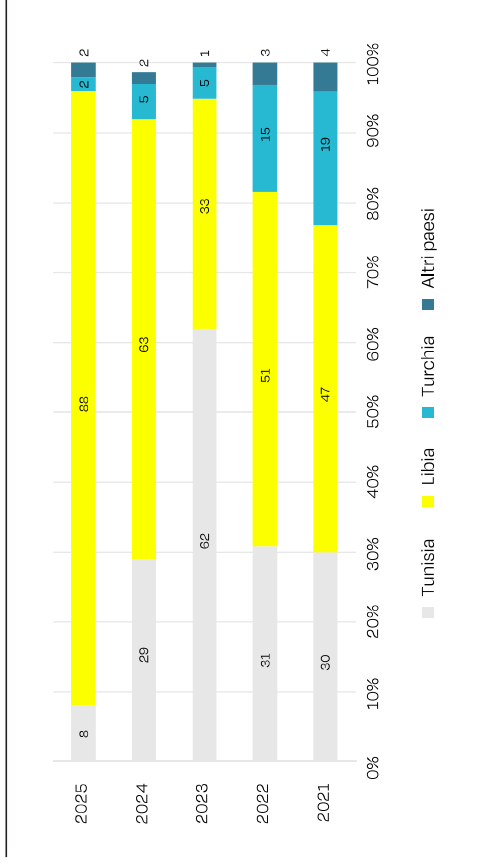
* Dati al 31 luglio 2025.

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati del Ministero dell'Interno (2025a e 2025b) e UNHCR Italy Sea Arrivals Dashboard

La Libia, di conseguenza, è tornata nell'ultimo biennio ad essere il principale paese di partenza per chi raggiunge l'Italia via mare. Con riferimento ai primi 8 mesi del 2025, l'88% degli arrivi è originato dalla Libia, mentre solo l'8% dalla Tunisia, il 2% dalla Turchia, un ulteriore 2% dall'Algeria (UNHCR, 2025a). Negli anni precedenti circa un terzo degli arrivi originava dalla Tunisia con un picco del 62% nel 2023 (grafico 2). I mutati equilibri relativamente al paese di partenza hanno effetti diretti sulla composizione dei flussi in arrivo, poiché sono tappe intermedie di due rotte migratorie differenti. Infatti, a partire dalla Libia nei primi 10 mesi del 2025 sono stati prevalentemente bangladesi (35,0%), eritrei (15,4%) ed egiziani (14,7%), mentre dalla Tunisia partono guineiani (28,9%) e ivoriani (9,3%) oltre agli stessi tunisini che rappresentano il gruppo più numeroso (32,1%). Di conseguenza, il profilo degli arrivi in Italia nel 2025 ricalca in larga parte quello delle partenze dalle coste libiche, con un inedito picco di arrivi dal Sudan, verosimilmente legato all'ulteriore peggioramento del conflitto nel paese (tabella 2). La forte presenza di bangladesi, la cui numerosità è in crescita del 61,2% rispetto allo stesso periodo del 2024, non è una novità nell'ambito dei flussi in partenza dalla Libia. L'esistenza di una consolidata rotta che sfrutta la possibilità di atterrare nei paesi limitrofi con un visto turistico e poi di dirigersi verso la Libia è stata indagata da

studi qualitativi (Morad, 2024). Cresce in termini assoluti anche l'arrivo di egiziani (+123%), eritrei (+300%), pakistani (+74%), oltre ai già citati sudanesi (+96%). Notevole è anche la diminuzione dei siriani (-88%) dovuta verosimilmente ai recenti sviluppi politici nel paese che hanno ridotto le probabilità di ottenere asilo nei paesi dell'Europa centrosettentrionale, principale meta di tali flussi.

Gráfico 2. Arrivi via mare per luogo di partenza. Anni 2021-2025*, %



* Per l'anno 2025 si fa riferimento ai primi 8 mesi.

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati IOM-UNHCR (2025a) e UNHCH (2025b)

Tabella 2. Prime 5 nazionalità dichiarate al momento dello sbarco e percentuale sul totale degli sbarcati. Anni 2019-2025*

Anno	Tunisia	Pakistan	Costa d'Avorio	Algeria	Iraq
2019	23,1	10,3	9,9	8,8	8,5
2020	Tunisia	Bangladesh	Costa d'Avorio	Algeria	Egitto
	37,7	12,1	5,7	4,3	3,7
2021	Tunisia	Egitto	Bangladesh	Iran	Costa d'Avorio
	23,4	12,5	11,7	5,8	5,7
2022	Egitto	Tunisia	Bangladesh	Siria	Afghanistan
	19,5	17,3	14,3	8,2	6,9
2023	Guinea	Tunisia	Costa d'Avorio	Bangladesh	Egitto
	11,6	11,0	10,2	7,7	7,7
2024	Bangladesh	Siria	Tunisia	Egitto	Guinea
	19,8	18,7	12,8	6,5	5,5
2025*	Bangladesh	Egitto	Eritrea	Pakistan	Sudan
	30,6	13,8	12,3	6,8	6,0

* Il dato del 2025 si riferisce al 1° novembre 2025.

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Ministero dell'Interno (2025)

Notevoli sono anche le differenze nella composizione per genere ed età dei flussi (tabella 3). Gli uomini rappresentano la quasi totalità tra i bangladesi e i pakistani, mentre i minori stranieri non accompagnati rappresentano circa un terzo del totale tra gli arrivi dall'Egitto, dall'Eritrea e dall'Etiopia e ben il 40% di quelli dalla Somalia. In particolare, la metà dei minori stranieri non accompagnati proviene dall'Egitto o dalla Guinea. La presenza femminile, pur residuale, è maggiormente presente nell'ambito degli arrivi da Guinea (22,6%) e Siria (17,5%) provenienza per la quale sono molto rappresentati anche i minori accompagnati (14,5%) suggerendo la migrazione di nuclei familiari interi o parzialmente rappresentati.

Tabella 3. Composizione demografica dei flussi in arrivo in Italia tra il 1° gennaio e il 31 agosto 2025

	Uomini (%)	Donne (%)	Minori accompagnati (%)	Minori non accompagnati (%)	Totale
Bangladesh	93,2	0,1	0,2	6,5	6.319
Egitto	64,2	0,3	2,2	33,3	1.071
Eritrea	52,0	8,7	3,7	35,7	1.089
Pakistan	92,8	0,4	1,4	5,4	1.162
Sudan	77,7	3,5	3,9	14,8	1.575
Somalia	44,4	13,3	1,7	40,6	1.778
Etiopia	57,4	6,9	2,1	33,6	2.133
Tunisia	65,5	6,8	9,3	18,4	3.094
Guinea	39,4	22,6	9,6	28,5	5.537
Siria	62,6	17,5	14,5	5,5	5.787
Altri	70,8	11,3	6,0	11,9	13.148
Totale	73,5	5,1	3,0	18,3	42.693

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati UNHCR (2025)

Se il 2023 è stato un anno particolarmente tragico in riferimento al numero noto, e sicuramente sottostimato, di decessi in mare (almeno 2.526) **il 2024 è caratterizzato da una mortalità più elevata in relazione al numero di arrivi (27 decessi ogni 100). Il dato parziale del 2025 è inferiore, ma in linea con la letalità osservata nel corso del 2023** (tabella 4; IOM, 2025).

Ottenere informazioni rispetto agli attraversamenti alle frontiere terrestri è, come spesso ricordato nei capitoli di questo rapporto, molto più difficile, essendo questi dati frammentari e incompleti. Secondo l'UNHCR, nel 2023 sono stati segnalati oltre 12mila arrivi alla frontiera tra Slovenia e Italia, mentre nel 2024 la cifra si assesta intorno a 7.300. Nei primi 8 mesi del 2025 gli arrivi sono stati 3.900, principalmente da Bangladesh, Afghanistan, Marocco, Pakistan e Turchia (UNHCR 2024, 2025c e 2025d). Secondo il Ministero dell'Interno nei primi 9 mesi del 2025 sono stati fermati 2.758 migranti irregolari, di cui oltre la metà respinti immediatamente in Slovenia. Sono 374 gli immigrati irregolari bloccati prima dell'ingresso in Italia. Sul versante italo-francese, sono stati individuati 572 stranieri irregolari, di cui 462 riammessi in Francia (Ministero dell'Interno, 2025c).

Tabella 4. Tentati attraversamenti, persone intercettate, morti e dispersi lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Anni 2016-2025*

Anno	Morti e dispersi	Minorenni morti e dispersi	Morti e dispersi ogni 1.000 sbarchi
2016	4.574	75	25,0
2017	2.953	52	23,9
2018	1.314	48	56,3
2019	1.262	40	109,9
2020	1.000	39	29,3
2021	1.553	48	23,0
2022	1.417	69	13,5
2023	2.526	91	16,0
2024	1.810	86	27,3
2025	1.044	68	17,7

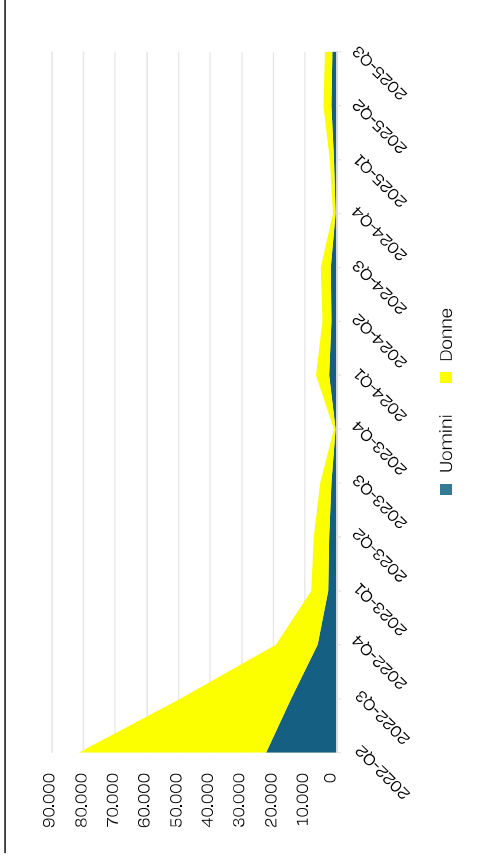
* Il dato del 2025 si riferisce al 1° novembre 2025.

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati IOM (2025) e Ministero dell'Interno (2025)

Come osservato per le frontiere marittime, i siriani non vengono più segnalati tra le principali cittadinanze d'origine, anche se la frammentarietà dei dati non permette di trarre conclusioni solide. Anche lungo questa rotta sono ormai da anni segnalati abusi sistematici nei confronti delle persone in transito e respingimenti violenti da parte delle guardie di frontiera dei paesi di transito (Ibidem).

Ben lontana dai volumi iniziali, la consistenza del flusso di beneficiari di protezione temporanea dall'Ucraina è in ulteriore flessione. Nei primi 3 trimestri del 2025 è stata registrata l'emissione di quasi 10mila nuovi permessi, a fronte di circa 15mila nello stesso periodo del 2024 (-37,2%). Il numero complessivo di permessi rilasciati dall'inizio del conflitto è di 198mila (grafico 3). La popolazione beneficiaria del permesso di protezione temporanea è composta nel 70% da donne, un fattore di grande differenziazione rispetto al resto della popolazione richiedente asilo (Eurostat, 2025).

Grafico 3. Nuovi permessi di protezione temporanea per trimestri 2022-2025



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat (2025) migr_asytptfq

Le richieste d'asilo

Anche se solo una parte delle persone che entrano irregolarmente in Italia presenta una richiesta d'asilo, l'elevato numero di sbarchi e ingressi terrestri nell'ultimo triennio ha indubbiamente contribuito alla crescita complessiva di queste pratiche. Nel 2024 le domande d'asilo presentate in Italia sono state circa 151mila (di cui l'80,5% da parte di uomini); **nei primi 8 mesi del 2025 sono state invece 81mila, con una flessione del 22,6% rispetto a quanto osservato nel corrispondente lasso di tempo del 2024** (Eurostat, 2025). Le pratiche in attesa di esito sono circa 216mila al 1° settembre 2025, alla stessa data del 2024 erano circa 195mila.

Coerentemente con i dati osservati relativi agli ingressi marittimi e terrestri, la prima cittadinanza osservata tra gli uomini richiedenti asilo nel biennio 2024/2025 è quella bangladese, con oltre un richiedente asilo su 4 (tabella 5). Pakistan, Marocco, Egitto e Perù compaiono tra le prime 5 cittadinanze in entrambi i periodi analizzati. L'importanza del Perù nell'ambito dei richiedenti asilo evidenzia ancora una volta come quello degli sbarchi, pur indubbiamente rilevante, non sia l'unico canale di ingresso per chi intende chiedere asilo in Italia. **Tra le donne prevalgono le originarie dall'America Latina**: le donne provenienti dal Perù rappresentano circa un terzo delle richiedenti asilo, ma sono rilevanti anche le richieste da Colombia e Venezuela. Al secondo posto in entrambi i periodi compaiono le provenienti dalla Georgia, stabilmente il secondo gruppo nell'ambito del contingente femminile.

Tabella 5. Prime 5 cittadinanze per richieste d'asilo. Anni 2024-2025* e variazione percentuale rispetto all'anno precedente

	2024				2025			
	Prime 5 cittadinanze	N	V.%	Prime 5 cittadinanze	N	V.%		
Donne	Perù	7.950	27,1	Perù	5.250	30,1		
	Georgia	2.640	9,0	Georgia	2.355	13,5		
	Tunisia	1.940	6,6	Colombia	960	5,5		
	Colombia	1.675	5,7	China	855	4,9		
	Venezuela	1.260	4,3	Venezuela	790	4,5		
Uomini	Altri	13.915	47,4	Altri	7.260	41,6		
	Bangladesh	32.695	26,9	Bangladesh	16.630	27,0		
	Pakistan	11.465	9,4	Egitto	6.045	9,8		
	Egitto	11.390	9,4	Pakistan	5.885	9,5		
	Marocco	9.120	7,5	Marocco	5.315	8,6		
Totale	Perù	7.650	6,3	Perù	4.550	7,4		
	Altri	49.420	40,6	Altri	23.260	37,7		

* Il dato del 2025 si riferisce ai primi 9 mesi.

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat (2025) migr_asytptctza e migr_asytptctzm

L'analisi delle richieste d'asilo nel 2024 tra le provenienze che maggiormente entrano in Italia mediante la frontiera marittima ripropone una dinamica già osservata nelle precedenti edizioni di questo Rapporto (Tabella 6). Per i cittadini provenienti dal Bangladesh e dal Pakistan, l'Italia è spesso Paese di arrivo. Inoltre, per queste cittadinanze la rotta attraverso il Mediterraneo centrale coesiste, e da questi dati appare come secondaria, rispetto ad altri canali; per questo motivo le richieste di asilo sono di molto superiori agli ingressi via mare (294 e 507 domande ogni 100 sbarchi, rispettivamente). Inoltre, come già osservato per il 2024, si osserva un surplus di richieste di asilo rispetto agli sbarchi anche per l'Egitto, paese relativamente al quale si segnala una recente crescita dell'importanza della cosiddetta Rotta Balcanica (EUAA, 2022; UNHCR, 2025e). L'eccesso di domande di asilo rispetto agli sbarchi è invece un risultato inedito per la componente tunisina che appare trainato dalla componente femminile, in crescita nel 2024.

Tutte le altre provenienze confermano una limitata propensione a presentare domanda d'asilo in Italia, **Paese considerato in molti casi una tappa di transito**. Un rapporto particolarmente basso tra ingressi via mare e domande d'asilo si osserva per i cittadini originari dalla Siria (3 domande ogni 100 sbarchi), dall'Eritrea (5) e dal Sudan (14). In netta crescita è il rapporto osservato per la Guinea - pari a 70 domande ogni 100 sbarchi - a fronte dei 18 ogni 100 sbarchi osservati nel

2023, anno nel quale la Guinea è stata la principale cittadinanza nell'ambito degli sbarchi. La crescita di domande d'asilo di cittadini guineiani potrebbe originarsi dalle crescenti difficoltà a valicare le frontiere italiane in seguito agli aumentati controlli (Ministero dell'Interno, 2025c) per raggiungere le tipiche mete finali per i guineiani che chiedono asilo prevalentemente in Francia e in secondo luogo in Germania, Belgio e Spagna.

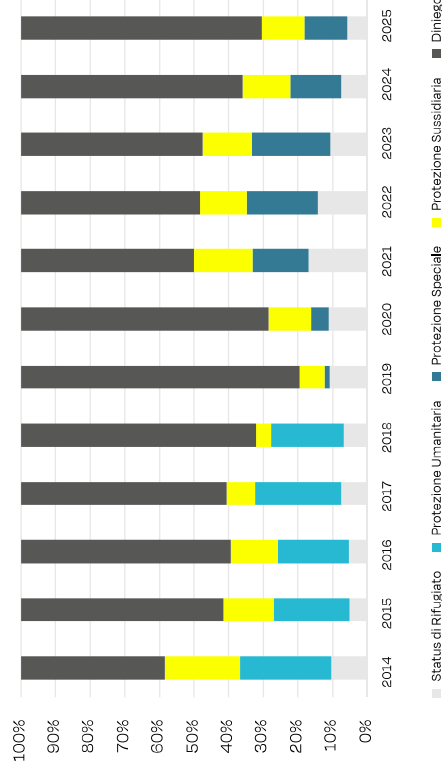
Tabella 6. Rapporto tra richieste d'asilo e sbarchi. Prime 10 nazionalità per numero di sbarcati in Italia. Anno 2024

	Richieste d'asilo	Sbarchi	Richieste d'asilo ogni 100 sbarchi
Bangladesh	11.180	32.865	294
Siria	10.554	365	3
Tunisia	7.289	9.435	129
Egitto	3.629	11.595	320
Guinea	2.983	2.090	70
Pakistan	2.314	11.740	507
Eritrea	1.807	90	5
Sudan	1.796	245	14
Mali	1.336	3.115	233
Gambia	1.290	1.735	134

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat (2025) e Ministero dell'Interno (2025). I dati di fonte Eurostat sono arrotondati ai multipli di 5

Per quanto riguarda, invece, le decisioni relative alle richieste di asilo, nei primi 6 mesi del 2025 si osserva una risalita nella proporzione di dinieghi, esito che ha riguardato il 69,5% delle domande a fronte del 64,1% del 2024 e del 52% del 2023. Complessivamente sono state emesse 46mila decisioni nel 2023, poco meno di 79mila nel 2024 e 49mila nei primi due trimestri del 2025 (Eurostat, 2025).

Grafico 4. Esiti delle richieste d'asilo, prime istanze. Anni 2014-2025*: %



* Il dato provvisorio relativo al 2025 si riferisce ai primi due trimestri sulla base dei dati di fonte Eurostat (2025).

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat (2025)

Nel 2024 i tassi di diniego² più elevati sono stati osservati per Kosovo (93%), Marocco (89,9%), Cina (87,8%), Algeria (87,2%) e Senegal (86,8%), mentre i più bassi si sono osservati per Burkina Faso (1,2%), Mali (4,6%), Palestina (5,5%), Somalia (7,8%) e Afghanistan (8,2). Se consideriamo i principali paesi per i quali sono state emesse decisioni nel 2024 i tassi di diniego sono molto elevati, un aspetto che nel medio periodo può dar luogo a un aumento dell'irregolarità giuridica nell'ambito di queste cittadinanze. È così per Bangladesh (80,3%), Pakistan (68,4%), Egitto (86,2%) e Tunisia (85,5%). Al di là dei cambiamenti legislativi, la recente sovrarappresentazione di paesi caratterizzati da un elevato tasso di rigetto nella popolazione richiedente asilo è un fattore rilevante che contribuisce a spiegare la crescita della proporzione di esiti negativi osservati negli anni recenti.

Piuttosto diverso è il panorama relativo agli esiti dei ricorsi giurisdizionali, per il quale la proporzione di esiti negativi è molto inferiore alla prima istanza (Eurostat, 2025). Hanno visto riconfermare un esito negativo della richiesta d'asilo solo il 23,6% e 15,3% di coloro che hanno avuto un esito definitivo nel 2023 e 2024 rispettivamente. Gran parte dei ricorrenti riceve la protezione speciale (62,9% nel 2023 e 74,6% nel 2024). I tassi di rigetto in seconda istanza nel 2024 sono

² Vale a dire la percentuale di dinieghi sul totale delle richieste per paese.

significativamente stati contenuti ad esempio per bangladesi (7,4%) e pakistani (13,0%), mentre rimangono più elevati per i tunisini (65,7%). È necessario però specificare che il volume dei ricorsi è molto inferiore rispetto alle decisioni amministrative in prima istanza (circa 15mila nel 2023 e 14mila nel 2024) e non è possibile risalire all'anno del primo esito.

Conclusioni

Pur in assenza dei dati relativi all'intero anno 2025, è evidente come la pressione migratoria esercitata da sbarchi e ingressi via terra - pur mostrando un incremento del 6% - si mantenga lontana dai livelli osservati nel 2023, sia per quanto riguarda gli ingressi dal mare che da terra. Se, indubbiamente, gli accordi con la Tunisia hanno portato ad un netto calo delle partenze da questo Paese, si nota una ripresa dell'importanza relativa della rotta attraverso la Libia che torna ad essere, per il secondo anno consecutivo, il principale Stato di provenienza di chi approda in Italia via mare con un numero crescente di partenze osservate nei primi 8 mesi del 2025 (+51% rispetto allo stesso periodo del 2024). Si osserva, inoltre, un ulteriore rallentamento dei flussi dall'Ucraina, stabilizzati intorno ai 10mila ingressi annui. Infine, a seguito del rallentamento degli sbarchi avvenuto nel 2024, il numero di richieste di asilo è in diminuzione, a fronte di una crescita del numero di pratiche ancora pendenti (oltre 200mila). I dati relativi agli esiti del 2024 e della prima metà del 2025 suggeriscono una crescita dei tassi di diniego delle domande d'asilo, anche in relazione alla maggior presenza di cittadinanze caratterizzate da tassi di diniego superiori all'80% come bangladesi, egiziani e tunisini. Per queste cittadinanze, con l'inclusione anche del Pakistan, il rapporto tra sbarchi e richieste d'asilo suggerisce **l'importanza crescente di altre rotte di ingresso, in particolare quella aerea e quella via terra attraverso la Slovenia, frontiera relativamente alla quale da anni si auspica un monitoraggio più attento e trasparente degli ingressi.**

Riferimenti bibliografici

- Cutitta, P. (2023). *Immigrazione: gli effetti degli accordi con la Tunisia*. Neo-Demos. <https://www.neodemmos.info/2023/09/26/immigrazione-gli-effetti-degli-accordi-di-con-la-tunisia/>
- EUAA (European Union Agency for Asylum) (2022). *Egypt as a country of origin: Migration drivers report* (July 2022). https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-08/2022_07_MDR_Egypt_Origin_EN.pdf
- Eurostat. (2025). *Database*. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- IOM (International Organization for Migration) (2025). *Missing migrants project*. <https://missingmigrants.iom.int/>

- IOM-UNHCR. (2024). *Migrant and refugee movements through the Central Mediterranean Sea in 2023*. <https://dtm.iom.int/reports/migrant-and-refugee-movements-through-central-mediterranean-sea-joint-annual-overview-2023>
- Ministero dell'Interno. (2025a). *Cruscoito statistico*. <http://www.libertacivilium-migrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscoito-statistico-giornaliero>
- Ministero dell'Interno. (2025b). *Dossier Viminale: 15 agosto 2025*. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2025-08/dossier_viminale_ferragosto_2025_1.pdf
- Ministero dell'Interno. (2025c). *Frontiere: oltre 3mila migranti irregolari fermati, centinaia di arresti nel 2025* (Comunicato stampa, 4 novembre 2024). <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/comunicati-stampa/frontiere-oltre-3mila-migranti-irregolari-fermati-centinaia-arresti-nel-2025>
- Morad, M. (2024). *Il Bangladesh è tra i primi sei Paesi al mondo per numero di emigranti. Anche se il Regno Unito rappresenta da sempre la principale meta per i bangladesi, negli ultimi tempi l'Italia è diventata una destinazione molto ambita*. Fondazione Oasis. <https://www.oasiscenter.eu/it/1-emigrazione-dei-bangladesi-in-italia-storia-cause-e-rotte>
- RR[X]. (2025). *State trafficking*. <https://statetrafficking.net/>
- UNHCR. (2018). *Desperate journeys*. <https://www.unhcr.org/desperatejourneys/desperate-journeys/>
- UNHCR. (2024). *Italy fact sheet: December 2023*. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/106728>
- UNHCR. (2025a). *Italy sea arrivals dashboard: August 2025*. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/119333>
- UNHCR. (2025b). *Italy sea arrivals dashboard: December 2024*. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/115663>
- UNHCR. (2025c). *Italy fact sheet: December 2024*. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/115662>
- UNHCR. (2025d). *Italy fact sheet: August 2025*. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/119333>

Capitolo 3

Il quadro normativo

Ennio Codini

"Si deve constatare la mancanza della capacità di valorizzare esperienze innovative per migliorare assetti generali inadeguati o comunque segnati da gravi criticità."

Nel 2025 vi sono stati diversi sviluppi riguardanti la disciplina italiana dell'immissione, dell'asilo e della cittadinanza. In questo capitolo si dà conto dei principali, salvo che per il tentativo di esternalizzazione di una parte della gestione dei flussi in base all'accordo tra Italia e Albania, tentativo al quale è dedicato il capitolo 10 di questo Rapporto.

Asilo

Per quel che riguarda l'asilo, è proseguita nel 2025 l'esperienza dei cosiddetti corridoi umanitari. In particolare, il 26 settembre è stato siglato un nuovo protocollo che dovrebbe portare, nell'arco di un biennio, all'arrivo di un migliaio di profughi attualmente ospitati in Libano. Corridoi sono stati poi predisposti anche in relazione alla guerra a Gaza.

Si tratta di misure importanti, per lo più giudicate positivamente. Va però osservato che i **corridoi umanitari continuano a configurarsi quali soluzioni eccezionali, occasionali, per "pochi"**. Essi non si pongono perciò quale alternativa ai cosiddetti trafficanti per la più parte delle persone che muovono verso l'Italia per

chiedere asilo. Più volte nei precedenti Rapporti si è auspicata una valorizzazione dell'esperienza dei corridoi umanitari per **dar vita a una disciplina generale capace di offrire in tutti i contesti di crisi una chance d'arrivo legale in Italia** alle persone in fuga, una disciplina che oggi dovrebbe tener conto anche del regolamento europeo 2024/1350 sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria; ma anche nel 2025 non si è proceduto in tal senso, né vi sono segnali che a livello politico sia maturata o anche solo stia maturando l'intenzione di farlo.

Passando a considerare i profughi dall'Ucraina, nel 2025, perdurando la guerra, si è protratto il particolare regime di protezione temporanea per loro previsto (prorogato dal Consiglio dell'UE fino al 14 marzo 2026). A seguito dell'ordinanza del Dipartimento della Protezione civile del 29 dicembre 2024 è **stato però smantellato nel corso dell'anno il sistema d'assistenza sui generis approntato per tali profughi**, basato su sussidi economici e accoglienza da parte di famiglie e organizzazioni del terzo settore con solo in subordine l'accoglienza da parte di quelle strutture del SAJ o straordinarie che invece costituisce la sola soluzione prevista per i richiedenti asilo "ordinari".

Se si considera che si tratta per lo più di persone giunte in Italia nel primo anno di guerra, ossia nel 2022, appare in generale ragionevole il venir meno di misure di assistenza concepite – secondo la logica che vale in generale per tutti i richiedenti protezione – come temporanee. Dispiace però che non sia emerso alcun orientamento a trarre spunto dal modello creato per i profughi dall'Ucraina per ripensare quello previsto in generale per i richiedenti asilo pur segnato da criticità sul piano della rispondenza ai bisogni. Nel Rapporto del 2022 si era auspicato un tale ripensamento, mettendo in evidenza come **in quanto previsto per i profughi dall'Ucraina vi fossero una valorizzazione delle risorse dei beneficiari e poi delle famiglie e del privato sociale e in generale una flessibilità del tutto assenti nel sistema ordinario**; ma purtroppo, anche in questo caso, come per i corridoi umanitari, si deve constatare la mancanza della capacità di valorizzare esperienze innovative per migliorare assetti generali pur inadeguati o comunque segnati da gravi criticità.

Merita un cenno, infine, parlando d'asilo, la pronuncia della Corte costituzionale n. 101 del 21 maggio. Essa ha riguardato le sanzioni amministrative (multa, fermo della nave) previste qualora imbarcazioni private impegnate in attività di soccorso in mare non diano alle autorità italiane informazioni richieste o non seguano le loro indicazioni. La Corte ha ritenuto legittime tali sanzioni, precisando però, a proposito della questione del *primo porto sicuro*, e in particolare a proposito della possibilità per i soccorritori di disattendere indicazioni delle autorità italiane circa il porto verso il quale dirigersi per lo sbarco optando per un altro più vicino, che non può ritenersi "vincolante" un'indicazione delle autorità tale da mettere a repentaglio l'incolumità delle persone soccorse e perciò "non ne può essere sanzionata l'inosservanza".

Immigrazione per lavoro

Col decreto-legge n. 146 del 3 ottobre sono stati apportati ritocchi alla disciplina del **nulla osta** necessario per l'ingresso dei lavoratori stranieri. Col medesimo decreto è stata anche rivista, in termini più favorevoli agli interessati, la disciplina dei permessi di soggiorno per le **vittime di sfruttamento**. Col decreto n. 146, infine, è stata prorogata per il triennio 2026-2028 la sperimentazione della possibilità d'ingresso al di fuori del **sistema delle quote**, nel limite di non più di diecimila arrivi annui, di lavoratori destinati almeno inizialmente ad occuparsi dell'assistenza di persone ultraottantenni o con disabilità.

Di per sé tutti tali interventi hanno una propria ragion d'essere. Le modifiche alla disciplina del nulla osta sono volte a contrastare la tendenza ad un uso scorretto della procedura che spesso dà luogo, in particolare, a nulla osta ai quali non segue l'assunzione. Il miglioramento della tutela accordata alle vittime di sfruttamento appare giusto anche rispetto all'esigenza di incentivare le denunce o comunque la collaborazione delle vittime con le autorità chiamate a contrastare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo. Il prevedere deroghe al sistema delle quote, d'altra parte, risponde all'esigenza di favorire nuovi ingressi ritenuti essenziali superando la rigidità e i limiti previsionali insiti nella programmazione attraverso quote.

Va però osservato che si tratta **d'interventi che non toccano il cuore dei problemi degli ambiti ai quali si riferiscono**. Come più volte messo in evidenza nei precedenti Rapporti, nell'applicazione delle regole sull'ingresso dei lavoratori si riscontrano gravi criticità – cui si legano in una qualche misura i flussi irregolari – che non dipendono tanto da particolari difetti di questa o quella disposizione quanto da un vizio di fondo del sistema: il suo non corrispondere alle dinamiche reali dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro per quel che riguarda i lavoratori stranieri in ingresso, dinamiche che vedono tale incontro avvenire, di regola, non prima di tale ingresso, come richiesto dalla normativa, ma *dopo*. Rispetto a questo, ritoccare la disciplina del nulla osta significa occuparsi di dettagli. Quanto poi allo sfruttamento lavorativo, una miglior tutela delle vittime può certo aiutare l'azione di contrasto ma non può essere a riguardo decisiva. Quanto, infine, alla deroga al sistema delle quote, va osservato che il moltiplicarsi nel tempo delle deroghe a tale sistema è un segnale che, insieme ad altri, ci parla di una logica, quella delle "quote", che andrebbe *complessivamente* ripensata in un contesto nel quale, tra l'altro, prevedere i fabbisogni risulta sempre più difficile e gli immigrati mostrano una certa propensione a radicarsi e a cambiare nel tempo i percorsi lavorativi.

In tema di ingressi per lavoro meritano un cenno anche i **protocolli siglati nel 2025 per la realizzazione di corridoi lavorativi per persone formate all'estero** nell'ambito di appositi progetti definiti in linea con specifiche esigenze di datori di lavoro italiani. In particolare, vanno segnalati due protocolli: quello del mese di aprile tra lo Stato e la Comunità di Sant'Egidio, che prevede l'ingresso, in un

biennio, di trecento lavoratori stranieri (formati in Costa d'Avorio, Etiopia e Libano), e quello del mese di giugno tra lo Stato e la Chiesa valdese che permetterà a una settantina di rifugiati, inseriti in particolari progetti di formazione realizzati in Colombia, Egitto, Giordania e Uganda, di entrare in Italia come lavoratori. Se al momento si delineano flussi molto ridotti rispetto all'insieme dei lavoratori migranti in arrivo, in prospettiva tale modalità potrebbe conoscere un ben maggiore sviluppo che potrebbe porla, se non come il canale principale, comunque come un canale in generale rilevante per l'immigrazione dei lavoratori.

Concerne, infine, l'immigrazione per lavoro, in quanto incidente sulla tutela di un diritto dei lavoratori immigrati, la previsione del citato decreto n. 146 con la quale il termine per il rilascio del nulla-osta al ricongiungimento familiare è stato portato da novanta a centocinquanta giorni.

Trattenimento

Con riguardo al trattenimento nei CPR (Centri di Permanenza per i Rimpatri) la Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 96 del 9 giugno affrontando una questione che potrebbe sembrare meramente formale ma invece attiene alla tutela sostanziale dei diritti.

Com'è noto, **le modalità del trattenimento nei CPR non sono stabilite dalla legge bensì meramente da disposizioni dettate dall'esecutivo** (da ultimo, dalla direttiva cosiddetta Lamorgese del maggio 2022). **A questo corrisponde una minor tutela**, perché una disciplina con legge, per la rappresentatività del Parlamento e la complessità e pubblicità della procedura, è più idonea a garantire i diritti che non disposizioni dettate dall'esecutivo. Non a caso, l'articolo 13 della Costituzione impone che ogni privazione della libertà avvenga non solo nei casi ma anche nei *modi* previsti dalla legge.

Proprio sulla questione della legittimità di una disciplina non con legge dei modi del trattenimento nei CPR si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 96 affermando anzitutto, in continuità con sue precedenti pronunce, che anche tale trattenimento rientra tra quelli di cui al citato articolo 13 e poi, di conseguenza, che non è conforme alla Costituzione che la relativa disciplina non sia posta con legge. Però la Corte non ha ritenuto possibile colmare tale grave carenza proponendo come doverosa, costituzionalmente necessaria, un'applicazione analogica delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario al trattenimento nei CPR; questo perché, se pure la privazione della libertà appare analoga, troppo diversi sono i presupposti, non collegandosi in alcun modo il trattenimento nei CPR a quelle esigenze penali che a cui si lega l'ordinamento penitenziario. E nemmeno la Corte ha ritenuto di poter far derivare dalla pur grave carenza identificata un'illegittimità delle disposizioni di legge sui CPR. Di conseguenza, essa si è limitata a rivolgere un pressante **invito al legislatore a intervenire per dettare finalmente con legge la disciplina dei modi del trattenimento in tali strutture**.

Può certo apparire paradossale che si sia esclusa l'applicazione al trattenimento nei CPR dell'ordinamento penitenziario, se si considera che, in concreto, tale applicazione avrebbe migliorato di molto la tutela dei diritti in tale contesto; ma dal punto di vista giuridico la tesi a riguardo della Corte appare ragionevole.

Se a livello politico vi fosse una diffusa sensibilità per garantire a tutti, anche a coloro che sono in posizione "irregolare", la tutela dei diritti nei termini stabiliti dalla Costituzione, l'invito della Corte al legislatore a intervenire potrebbe apparire sufficiente a portare ad un superamento della criticità messa in evidenza con la sentenza n. 96; ma in concreto, purtroppo, a quest'ultima non ha fatto seguito alcuna concreta iniziativa di Governo e Parlamento per colmare la grave lacuna.

Da ciò è derivata una situazione insostenibile sul piano dei principi. Se il legislatore non interverrà, la Corte sarà inevitabilmente di nuovo chiamata in causa e si troverà allora davanti a un bivio drammatico: **dichiarare illegittimo allo stato il sistema dei CPR in quanto non adeguatamente garantista** – con un dirompente impatto politico della decisione facile da immaginare; **oppure tollerare che per l'inerzia del legislatore vi siano trattenimenti senza le garanzie** di cui al citato articolo 13 che pure dovrebbero essere assicurate.

Stato sociale

Nel 2025 la Corte costituzionale è poi intervenuta ancora sull'annosa questione della **possibilità di discriminare una parte degli immigrati** attraverso quella particolare modalità che consiste nel **porre un previo protratto soggiorno nel territorio, di regola di dieci anni, come requisito o fattore di preferenza per l'accesso a determinate prestazioni dello Stato sociale**. Tale forma di discriminazione indiretta viene comunemente proposta per prestazioni che hanno una logica di medio-lungo periodo, come ad esempio l'assegnazione di un alloggio di edilizia pubblica; e viene giustificata dai fautori sul piano del rispetto del principio d'eguaglianza con l'argomento che al protratto soggiorno corrisponderebbero processi di radicamento tali da fondare una prognosi di probabile permanenza nel territorio negli anni a venire, prognosi rilevante per prestazioni con una logica appunto di medio-lungo periodo e perciò legate all'idea di un protrarsi della presenza del beneficiario.

La Corte in passato aveva già più volte dichiarato illegittima tale forma di discriminazione osservando che, se anche per prestazioni con una logica di medio-lungo periodo una prognosi quale quella di cui sopra può essere rilevante e dunque porsi come presupposto essenziale o comunque come fattore di preferenza, il previo protratto soggiorno non è di per sé solo adeguato a dar luogo ad una presunzione a riguardo. Emblematica dell'orientamento la decisione n. 44 del 2020 in tema di edilizia residenziale pubblica.

Nel 2025, con le decisioni n. 1 e n. 31 la Corte è ritornata sulla questione. Con la decisione n. 1, per l'ennesima volta con riferimento a una legge – nel caso: del-

la Provincia autonoma di Trento – contenente il requisito dei dieci anni di previo soggiorno quale presupposto per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Con la decisione n. 31, con riferimento invece a una vecchia controversia riguardante il reddito di cittadinanza, concernente la previsione nella relativa disciplina del requisito del previo soggiorno decennale quale presupposto per l'accesso al "reddito".

In entrambi i casi la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni considerate per contrasto col principio d'eguaglianza, ribadendo il proprio orientamento riguardo alla questione della possibile rilevanza del previo soggiorno, escludendola. Nella decisione n. 31, in particolare, la Corte ha sottolineato che la discriminazione sulla base del previo soggiorno si rapporta col principio d'eguaglianza in modo del tutto diverso da quella basata sulla titolarità da parte dello straniero di un permesso permanente. In entrambi i casi si parla di qualcosa che dovrebbe rendere più probabile il rimanere della persona nel territorio nel medio-lungo. Ma, a giudizio della Corte,

- la titolarità di un permesso permanente dà effettivamente allo straniero una specifica garanzia legale quanto alla possibilità di restare nel territorio nel medio-lungo periodo, che non si ha in caso di permesso temporaneo ancorché rinnovabile, e perciò l'indicarla tra i requisiti può essere ritenuto ragionevole e dunque compatibile col principio d'eguaglianza quando si tratta di provvidenze con una logica di medio-lungo periodo (come stabilito dalla Corte con la decisione n. 19 del 2022 a proposito del reddito di cittadinanza);
- il previo protratto soggiorno non è, invece, di per sé solo indicatore di una probabile futura permanenza della persona e dunque non può fungere da legittimo fattore di discriminazione.

La questione della possibilità di discriminare una parte degli immigrati ponendo il previo soggiorno decennale quale requisito o fattore di preferenza per l'accesso a questa o quella prestazione dello Stato sociale dovrebbe ritenersi a questo punto sostanzialmente chiusa. Se si considera però con quanta tenacia in questi anni, anche a fronte di chiare indicazioni contrarie della Corte costituzionale, governi nazionali e locali hanno cercato di introdurre siffatte discriminazioni si può pensare che anche in futuro vedremo altri tentativi in tal senso.

Cittadinanza

Quanto ai modi d'acquisto della cittadinanza, nel 2025 si sono avuti diversi **sviluppi importanti**.

Anzitutto, il **referendum dell'8-9 giugno** (al quale questa Fondazione ha de-

dicato un'apposita pagina del proprio sito¹). Il quesito proponeva, in sostanza, agli elettori di **portare da dieci a cinque anni la durata della previa residenza** ordinariamente richiesta agli immigrati per poter chiedere la concessione della cittadinanza sulla base appunto della previa residenza, per questo aspetto da un lato rispristinando la soluzione di cui alla vecchia disciplina del 1912 e dall'altro rendendo la disciplina italiana simile a quelle attualmente vigenti, ad esempio, in Francia o in Germania. Ma l'iniziativa referendaria non ha avuto successo per il mancato raggiungimento del quorum richiesto dalla Costituzione, ossia perché la partecipazione è stata inferiore al cinquanta per cento degli aventi diritto. Dunque, la regola dei dieci anni è rimasta in vigore.

Difficile dire quale effetto potrà avere il fallimento del referendum sulle chances di futura modifica della disciplina.

Da un punto di vista giuridico, e non solo, si può sostenere che nella corrente legislatura non ci sarà più spazio per modifiche nella linea proposta col referendum, perché si può ritenere che il popolo, pur con tutte le ambiguità di un'estensione massiccia indistintamente comprensiva di posizioni contrarie all'iniziativa referendaria e della crescente, generale disaffezione al voto, si sia espresso "contro". Va peraltro osservato che non c'era alcun segno di una volontà del Parlamento anche solo di discutere l'ipotesi. Nelle prossime legislature, invece, camere legittimate da nuove elezioni ben potranno ritornare sul tema.

Il fallimento del referendum deve ritenersi viceversa del tutto irrilevante rispetto ai progetti di **riforma della disciplina nel segno del cosiddetto *ius scho-lae*** presentati nel 2024 da diverse forze politiche d'opposizione e di maggioranza, trattandosi di questione del tutto diversa essendo il riferimento alle **c.d. seconde generazioni**. Va però osservato che prima del referendum così come successivamente non vi è stato alcun segno di una volontà delle camere anche solo di discutere tali progetti (sui quali ci si è soffermati nel 30° Rapporto²).

Nel 2025, peraltro, col decreto-legge n. 36 del 28 marzo la disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza è stata modificata per due aspetti. Sono stati posti limiti alla possibilità, prima sostanzialmente illimitata, d'acquisto della cittadinanza da parte di discendenti di italiani emigrati. Inoltre, per l'acquisto della cittadinanza da parte dei figli minorenni degli immigrati a seguito dell'ottenimento della cittadinanza da parte di questi ultimi è stato introdotto il requisito ulteriore dell'essere il minore "legalmente in Italia da almeno due anni ... o, se di età inferiore ai due anni, dalla nascita".

Quanto alla prima modifica, essa, oltre a spezzare formalmente legami sino-ra ritenuti intoccabili, comporterà senza dubbio una restrizione alla mobilità dei discendenti dei nostri emigrati, dal momento che spesso essi chiedevano la cittadinanza proprio per poter più agevolmente lasciare i paesi di residenza e trasferirsi in Italia o altrove.

¹ <https://www.ismu.org/referendum-acquisizione-cittadinanza>.

² <https://www.ismu.org/30-rapporto-sulle-migrazioni-2024/>.

Quanto alla seconda, invece, va osservato che essa appare in una certa misura sorprendente: **la trasmissione da parte dei genitori divenuti cittadini non aveva mai dato luogo a criticità**; e i contrari a modifiche che ampliassero le chance di acquisto della cittadinanza da parte di persone con background migratorio spesso citavano proprio l'acquisto della cittadinanza per trasmissione da parte dei genitori divenuti cittadini come modalità adeguata alle esigenze dell'Italia e degli immigrati e in linea con la valorizzazione della famiglia tipica della nostra tradizione; **non si comprende, perciò, la ratio della restrizione**, salvo pensare a una mera, generica volontà di ridurre in qualche modo le possibilità d'acquisto della cittadinanza da parte delle persone con background migratorio.

Da segnalare, infine, una pronuncia della Corte costituzionale, la n. 25 del 7 marzo, che ha considerato un aspetto particolare, ma non trascurabile, della disciplina, ossia il suo non prevedere per le persone con disabilità alcuna esenzione dal requisito della conoscenza della lingua italiana quando richiesto per l'acquisto della cittadinanza, anche in situazioni nelle quali la disabilità rende difficile se non impossibile acquisire e dimostrare una tale conoscenza. A riguardo, la Corte ha dichiarato che il principio di eguaglianza impone una tale esenzione, così che a tutti siano date per quanto possibile pari opportunità di accedere a uno status, quello di cittadino, importante per lo sviluppo del percorso di vita della persona.

Osservazioni conclusive

Davanti allo scenario sopra tratteggiato non è agevole proporre sintetiche osservazioni conclusive.

Come si è messo in evidenza, molti sviluppi hanno riguardato aspetti marginali della disciplina, si pensi ai ritocchi alle regole sull'ingresso per lavoro. Altri, invece, hanno riguardato questioni importanti, si pensi alla tutela dei diritti nei CPR o alle discriminazioni nell'accesso alle prestazioni dello Stato sociale, senza che però si possa parlare del conseguimento di un assetto adeguato, stabile. Altri sviluppi ancora, si pensi ai vari "corridoi", sono andati a collocarsi nell'ambito di sperimentazioni interessanti che sono in corso da anni senza che però mai si apra all'opportunità di superare la logica dei "piccoli numeri". Da segnalare, infine, gli sviluppi nel segno del non innovare o del restringere le opportunità a cui si è accennato parlando della cittadinanza.

Emerge, al di là dei tanti singoli eventi dei quali si è dato conto, una sostanziale inerzia del sistema. I giudici operano per il rispetto dei principi, ma per sua natura il loro operato incontra limiti. A livello politico, d'altra parte, domina la logica del non cambiare, oppure del "ritocco" con esiti ora apprezzabili ora no ma comunque di scarso impatto. L'unico tentativo di riforma di una qualche ambizione ancora formalmente in atto, ossia quello riguardante l'introduzione del cosiddetto *ius scholae*, appare in concreto bloccato; nulla da segnalare, addirittura, sul versante della disciplina generale degli ingressi per lavoro e per asilo e

del sistema d'accoglienza dei beneficiari di protezione, pur trattandosi di ambiti segnati da gravi criticità, riconducibili anche a "difetti" della normativa (come da anni si mette in evidenza nei nostri Rapporti), e decisivi per il futuro dell'Italia in quanto paese d'immigrazione.

L'ottimismo della volontà induce a sperare che nel 2026, anche **sulla spinta del progressivo attuarsi di quanto previsto dal Patto europeo sulla migrazione e l'asilo**, persistendo le criticità maturino, **se non soluzioni, progetti, se non progetti, almeno orientamenti politici nel segno del cambiamento.**

Riferimenti bibliografici

- Biondi Dal Monte, F. (2025). *La detenzione amministrativa viola la riserva di legge (ma spetta al legislatore rimediare)*. Quaderni costituzionali, (3).
- Bonato, G. (2025). *Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025. La "Grande Perdita" della cittadinanza italiana*. *Judicium*, 15 aprile. <http://www.judicium.it>
- Bonetti, P. (2025). *Il referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana: ammissibilità e significato costituzionali*. Osservatorio AIC, (3), 27–53. <http://www.osservatorioaic.it>
- Dalla Costa, R. (2025). *Ancora una riforma sui flussi di ingresso. Prime note sul D.L. 3 ottobre 2025, n. 146*. ADiM Blog, ottobre.
- De Martino, C., & D'Onglia, M. (2025). *L'ennesimo decreto-legge sugli ingressi per lavoro: deboli segnali di un cambio di marcia ma ancora lontani da una riforma inclusiva*. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, (1), marzo.
- Infusino, M. (2025). *Cittadinanza italiana iure sanguinis: il pasticcio del decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025*. Osservatorio AIC, (3), 96–115. <http://www.osservatorioaic.it>
- Masci, F. (2025). *Stranieri con disabilità e acquisizione della cittadinanza: l'esempio nero dalla prova di conoscenza della lingua italiana*. ADiM Blog, maggio.
- Maserati, T. (2025). *Persistenze selettive: i requisiti di accesso al reddito di cittadinanza di nuovo al vaglio della Consulta. Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2025*. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, (2), luglio.
- Pallante, F. (2025). *L'incerta tutela della legalità costituzionale nel caso degli stranieri irregolari (breve commento della sentenza n. 96/2025 della Corte costituzionale)*. 25 luglio. <http://www.questionegiustizia.it>
- Pisconti, F. (2025). *Il vero volto della detenzione amministrativa tra natura affittiva e garanzie costituzionali. Note sulla recente sentenza della Corte costituzionale n. 96/2025*. ADiM Blog, settembre.

Parte II

I percorsi di
inclusione e
le pratiche
di convivenza

Capitolo 4

Il lavoro

Laura Zanfrini

"Il lavoro è, al contempo, l'ambito in cui si forgia una gerarchia etnicizzata delle opportunità e delle ricompense – con evidenti implicazioni per il presente e il futuro della stratificazione sociale – ma anche il luogo in cui si costruisce l'integrazione e si pratica la convivenza interetnica, generando un impatto sulla coesione sociale e sulla qualità della democrazia."

Il ruolo dell'immigrazione in un mercato del lavoro sempre più "vecchio"

Com'è noto, l'Italia si trova a condividere con molti altri Paesi del c.d. "Nord globale" la sfida dell'invecchiamento e delle sue conseguenze per la crescita economica, l'occupazione, la spesa pensionistica e di welfare, l'organizzazione della vita quotidiana. È in tale scenario che va analizzato il ruolo dell'immigrazione, che in questo capitolo esamineremo con riguardo al mercato del lavoro.

Secondo le previsioni delle Nazioni Unite (UNDESA, 2024), nei prossimi 25 anni, in molti Paesi del "Sud globale", la popolazione in età attiva crescerà a un ritmo decisamente più accelerato rispetto alla capacità di creare nuove opportunità occupazionali. Di contro, nei Paesi a reddito medio-alto essa si ridurrà del 10%, generando un deficit di centinaia di milioni di lavoratori. **In Italia, il combinato disposto di un tasso di fecondità da molti anni ben al di sotto del livello di sostituzione e di una elevata longevità determinerà un preoccupante aggravamento del rapporto tra popolazione in età attiva e popolazione in età inattiva e, in particolare, una forte incidenza della componente ultra65enne, che già oggi "pesa" per un quarto del totale ed è destinata a raggiungere un'incidenza**

del 30% nei prossimi dieci anni¹. Queste dinamiche demografiche si traducono anche in una quota crescente di “lavoratori maturi”, con implicazioni che riguardano sia i livelli di produttività e di apertura all’innovazione, sia la necessità di preparare la loro sostituzione negli staff del personale o alla guida dell’attività d’impresa (nel caso dei lavoratori autonomi). Basti considerare come l’**indice di maturità degli occupati** (ossia il rapporto tra gli addetti di 55 anni e oltre e quelli con meno di 35) è quasi raddoppiato tra il 2011 e il 2022, passando da circa un lavoratore senior ogni due giovani a un rapporto quasi paritario. E come già oggi, per l’insieme delle attività economiche, **l’età media degli occupati è di oltre 44 anni**². Per di più, da ormai due decenni, **la mobilità internazionale degli italiani produce un saldo negativo**, pari complessivamente a oltre 820mila unità (come differenza tra 1,7 milioni di espatri e 864mila rimpatri), prevalentemente concentrate proprio nelle fasce d’età attive: quella tra i 18 e i 39 anni (-579mila) e quella dei 40-64enni (-148mila)³.

Tra le altre conseguenze di questo scenario – sebbene non manchino opinioni divergenti (cf. ad es. Bonatti, 2025) che insistono soprattutto sulla necessità di attivare le forze lavoro potenziali⁴ –, la maggioranza degli esperti annovera **una carenza strutturale di forza lavoro che, a sua volta, genera, e sempre più genererà in futuro, un fabbisogno “aggiuntivo” colmabile solo attraverso l’immigrazione** (cf., ad es., Galli et al., 2025). Significativamente, su questo tema ha attratto l’attenzione anche un recente contributo di Banca d’Italia (Basso et al., 2025), in cui si rileva come la tenuta della popolazione in età lavorativa e dell’occupazione dipenda quasi interamente dagli immigrati, così che occorrerebbe guardare con preoccupazione alla scarsa attrattività dell’Italia in confronto agli altri principali Paesi europei, dove non solo si registrano più elevate incidenze di nati all’estero sul totale dei residenti, ma anche più consistenti flussi in ingresso.

Già oggi si può rilevare come, negli ultimi anni, il ritmo di creazione di posti di lavoro abbia superato l’incremento della popolazione in età lavorativa, provocando un aumento delle c.d. *vacancies*, tassi di disoccupazione in calo e un diffuso timore, da parte delle imprese, di non riuscire a reperire le risorse umane di cui abbisognano. L’indagine Excelsior 2025 segnala, al riguardo, come delle oltre 5 milioni e 800mila assunzioni programmate, circa una su due sia giudicata di difficile reperimento. Per di più, la diffusione della scolarizzazione superiore (la

¹ Nostre elaborazioni su dati ISTAT, *Demografia in cifre*, <https://demo.istat.it/?l=it>, data di ultima consultazione 16 novembre 2025.

² Fonte: <https://www.confesercenti.it/blog/inverno-demografico-confesercenti-lavoratori-sem-pre-piu-anziani-eta-media-degli-occupati-sale-a-442-anni-tra-gli-imprenditori-arriva-a-sfiorare-i-52-anni/>.

³ Nell’approfondimento proposto all’interno dell’ultimo rapporto annuale sulla situazione del Paese, l’ISTAT (2025a) segnala inoltre come, tra i giovani che hanno lasciato l’Italia nel decennio 2014-2023, quasi 4 su 10 possedevano una laurea al momento della partenza, con un picco proprio nel 2023, quando i 21mila 25-34enni laureati rappresentavano la metà dei giovani espatriati.

⁴ Tenuto conto, in particolare, dei bassi livelli di attività e di occupazione che continuano a caratterizzare l’Italia nel confronto con le medie europee: un’indicazione condivisibile e spesso discussa all’interno delle precedenti edizioni di questo Rapporto.

quota di 25-34enni laureati è passata dal 7% degli anni Novanta a oltre il 30% del 2023) concorre ad aggravare le situazioni di *mismatch* in corrispondenza dei lavori manuali e a bassa qualificazione/retribuzione. Ciò si riflette in una sostenuta domanda di personale immigrato, ulteriormente ampliata col passaggio alla stagione post-pandemica. Riferendosi nuovamente alle previsioni monitorate attraverso il sistema Excelsior, sono 1.358.890 le assunzioni di immigrati programmate dalle imprese italiane, pari addirittura al 23,4% del totale; per di più, ben il 53,7% di tali assunzioni sono giudicate di difficile reperimento. A sua volta, Assindatcolf & Idos (2025) stimano, con riferimento al 2026, un fabbisogno di immigrati di 678mila unità (pari a quasi i due terzi del fabbisogno complessivo), destinate a divenire 692mila nel 2028, da impiegare nell’assistenza domiciliare degli anziani ultra65enni⁵, nonché di oltre 706mila colf (pari a poco meno dei due terzi del totale), destinate a divenire 722mila nel 2028. Sempre in base a questa stima, il “fabbisogno aggiuntivo” di immigrati, rispetto a quelli già occupati, per queste due figure professionali, nel corso del triennio, ammonterebbe a quasi 60mila lavoratori.

Considerando ora la situazione attuale, la peculiare composizione per età dell’immigrazione in Italia – più vantaggiosa rispetto alla situazione degli altri principali Paesi europei (Balbo et al., 2025) – produce un “dividendo demografico positivo”, sebbene destinato a esaurirsi in mancanza di forti afflussi dall’estero. Attualmente, **ben il 77,5% degli stranieri residenti rientra nell’età attiva convenzionalmente fissata tra i 15 e i 64 anni, contro appena il 61,9% degli italiani**. Per di più, gli stranieri residenti sono concentrati nella fascia tra i 24 e i 57 anni (con oltre 70mila residenti per ogni singola coorte) e comunque decisamente sovrarappresentati nella fascia under18⁶, nonostante molti bambini e ragazzi di origine immigrata abbiano acquisito la cittadinanza italiana. Nel quadro di un sistema occupazionale chiamato a realizzare, nei prossimi anni, massicci processi di ricambio generazionale, **gli immigrati portano dunque, innanzitutto, il vantaggio di una età media più giovane rispetto agli italiani**, con implicazioni che riguardano il futuro – anche attraverso il contributo degli immigrati alla natalità – ma anche il presente, attraverso il “ringiovanimento” delle forze lavoro occupate. Ben il 53,8% dei lavoratori dipendenti extra-UE iscritti alle gestioni pensionistiche dell’INPS ha meno di 40 anni, rispetto al 43,5% riferito al complesso dei lavoratori (Direzione Generale per le politiche migratorie e per l’inserimento sociale e lavorativo dei migranti, 2025). Tra gli artigiani non comunitari, il 26,7% ha un’età inferiore a 40 anni (contro il 15,5% del totale), mentre solo il 19,6% ha più di 55 anni, rispetto a un dato nazionale pari al 43,4%. I commercianti non comunitari, infine, sono sovrarappresentanti nelle fasce d’età “25-29 anni” (6,3% vs il valore complessivo

⁵ La stima è costruita applicando i rapporti di proporzione statistica tra tipologie di lavoro domestico (assistenti domiciliari e colf) e tra cittadinanze (italiani, stranieri comunitari e non comunitari) attestati nei dati INPS, alle stime della popolazione ultra65enne con difficoltà nella cura della propria persona che ricorre ad aiuti a pagamento.

⁶ ISTAT, *Demografia in cifre*, *demo.istat.it*, data di ultima consultazione 7 ottobre 2025.

del 4,2%) e “30-39 anni” (24,2 vs 15,2%) e decisamente meno presenti in quelle più elevate, oltre i 60 anni (10,8% vs 25,6%).

È proprio alla differente struttura demografica che si deve, in buona misura, il **significativo divario tra stranieri e italiani nel tasso di partecipazione alla forza lavoro** – significativamente più elevato rispetto alla media dei Paesi Ocse e in particolare dei Paesi dell’Unione europea, dove il differenziale è addirittura a favore dei nativi (OECD, 2025)⁷ – e che si traduce, nei dati di stock, in un’incidenza degli stranieri sulle forze di lavoro superiore al loro peso sulla popolazione complessiva.

Nel dettaglio – e tenuto conto di come i dati riportati nella tabella 1⁸, distinti per cittadinanza, sottostimano l’effettivo apporto dell’immigrazione, in conseguenza del sostenuto numero di naturalizzazioni avvenute nel corso degli anni⁹ –, **il numero di stranieri in età attiva è arrivato nel 2024 a sfiorare i 4 milioni, pari al 10,6% dell’intera popolazione di 15-64 anni**. Rispetto al 2023, mentre la popolazione in età attiva è cresciuta, nel suo complesso, del 2,3%, la sua componente straniera è cresciuta di ben il 4,5%. Di contro, mentre il volume complessivo degli inattivi resta quasi stabile, esso cresce del 5% nel caso degli stranieri, a riflesso di una dinamica dei flussi in ingresso composta in maniera nettamente prevalente dai c.d. migranti non economici; ciò nondimeno, **il peso degli inattivi stranieri sul totale resta comunque inferiore alla loro incidenza sugli attivi e sugli occupati**.

Per le forze di lavoro, la crescita complessiva è pari appena all’1%, mentre per gli stranieri è di nuovo pari a oltre il 4%, consentendo loro di raggiungere l’11% del totale. Nel quadro dei positivi andamenti occupazionali, culminati nel 2024 nel raggiungimento del record storico del numero di occupati, quest’ultimo è **creciuto complessivamente, tra il 2023 e il 2024, di oltre 315mila unità (+1,4%); di questi, oltre 133mila sono stranieri (+5,7%)**. I disoccupati, infine, si riducono di quasi 7 punti percentuali, per gli stranieri in misura leggermente più significativa. Tuttavia, **il peso dei disoccupati stranieri sul totale passa dal 15,5% al 16,9%**, rafforzando, per così dire, la loro condizione di svantaggio che, come vedremo, emerge chiaramente anche dal confronto tra i tassi di disoccupazione.

⁷ Va però precisato che le comparazioni contenute nel *World Migration Outlook* sono basate sul Paese di nascita e non sulla nazionalità.

⁸ In questo capitolo utilizziamo i dati resi disponibili da Eurostat, leggermente diversi da quelli pubblicati da ISTAT e riportati, ad esempio, nel Rapporto sul mercato del lavoro degli immigrati realizzato dalla Direzione Generale per le politiche migratorie e per l’inserimento sociale e lavorativo dei migranti.

⁹ Si può osservare, al riguardo, come il criterio del Paese di nascita presenterebbe a sua volta il limite di includere anche gli italiani per discendenza che, per varie ragioni, sono nati all’estero.

Tabella 1. Popolazione in età compresa fra i 15 e i 64 anni, per condizione professionale e cittadinanza, Migliaia, Anno 2024

	Stranieri UE	Stranieri extra-UE	Totale stranieri	Italiani	Totale (stranieri + italiani)	% Stranieri sul totale
Forze di lavoro + Inattivi, di cui:	1.124,3	2.803,7	3.931,0	33.297,0	37.230,4	10,6
Forze di lavoro, di cui:	810,4	1.915,7	2.728,4	22.069,0	24.798,1	11,0
Occupati	729,4	1.718,4	2.450,0	20.699,3	23.150,0	10,6
Disoccupati	81,0	197,2	278,3	1.369,8	1.648,1	16,9
Inattivi	313,9	888,0	1.202,7	11.228,0	12.432,2	9,7

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfisa_pgnws/default/table?lang=en

Quanto alla distribuzione settoriale degli occupati, ci limiteremo ad osservare come l’incidenza degli stranieri sia particolarmente elevata – grazie soprattutto al contributo della componente extra-UE – nel comparto dei servizi personali e collettivi (circa 3 occupati su 10), nell’agricoltura (circa 2 su 10), così come nel turismo e nelle costruzioni (per un’analisi più dettagliata si rimanda a Direzione Generale per le politiche migratorie e per l’inserimento sociale e lavorativo dei migranti, 2025). Osserviamo infine che, nonostante la vivacità degli immigrati sul fronte del lavoro autonomo e imprenditoriale, confermata anche dagli andamenti più recenti (Unioncamere & Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2025), circa l’86% degli occupati stranieri (oltre 2,1 milioni), nel 2024, ha un contratto dipendente, e solo il restante 14% (350mila) opera come lavoratore autonomo.

Il ruolo dell’immigrazione, sul complesso dell’occupazione e con riguardo ad alcuni specifici settori, emerge anche dai dati di flusso. **Nel 2024, circa un quinto delle attivazioni di rapporti di lavoro registrate dal Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie ha interessato lavoratori stranieri (2.673.696 in valore assoluto)**, comunicati in circa due casi su dieci, extra-UE nei restanti otto casi (del tutto analoga l’incidenza di stranieri sul totale dei lavoratori interessati dalla cessazione del rapporto di lavoro nel corso dell’anno). Nello stesso anno, si sono registrate 164mila trasformazioni di contratti a tempo determinato in rapporti a tempo indeterminato che hanno interessato lavoratori stranieri, di nuovo ripartiti tra comunitari ed extracomunitari con una proporzione di due versus otto. Sempre nel 2024, i lavoratori stranieri hanno coperto circa il 70% dei 379.505 rapporti di lavoro domestico attivati; anche in questo caso le attivazioni hanno riguardato soprattutto la componente extra-UE (oltre la metà delle assunzioni complessive). E, ancora, quasi un quarto dei rapporti di lavoro in somministrazione attivati nel corso del 2024 ha riguardato lavoratori stranieri.

Infine, la familiarità dei datori di lavoro con le risorse umane immigrate è attestata dal fatto che sono ben 429.084 coloro che, nel corso del 2024, hanno assunto almeno un lavoratore straniero, pari addirittura al 36,5% del totale delle aziende che hanno registrato delle attivazioni (Ibidem).

Le performances occupazionali degli immigrati e le criticità che restano da aggredire

Come si sottolinea nel Rapporto ISTAT 2025 sulla situazione del Paese, a due anni dall'uscita dalla crisi sanitaria, l'Italia ha superato i livelli di attività pre-pandemici, realizzando un costante ampliamento dell'occupazione e un parziale aumento dei salari reali. Per converso, la dinamica salariale sconta la bassa crescita della produttività, una costante dell'economia italiana da ormai un quarto di secolo, le cui conseguenze si intrecciano con quelle del declino demografico, rendendo più incerte le prospettive per il futuro. In particolare, la ridotta crescita del Pil reale – tre-quattro volte inferiore a quella di Paesi come Germania, Francia e Spagna – limita le prospettive di benessere economico, circostanza forse non estranea ai fenomeni di disaffezione verso il lavoro e crescente selettività dei giovani in ingresso. È questo il quadro che fa da sfondo ai percorsi di inserimento degli immigrati, della straordinaria crescita del numero di stranieri occupati – trainata dall'espansione dei servizi ad alta intensità di lavoro e a bassa produttività –, ma anche delle criticità che continuano a caratterizzare il rapporto tra immigrati e mercato del lavoro. Queste ultime riflettono per un verso alcune problematiche strutturali – come i bassi tassi di attività, la produttività stagnante e i differenziali territoriali – ma per l'altro trovano espressione nei divari tra le loro performances e quelle dei lavoratori di nazionalità italiana.

Ancora oggi, **quarant'anni dopo l'avvio della transizione migratoria, e nono-stante l'elevata incidenza degli ingressi di migranti non economici, gli stranieri continuano a registrare tassi di attività più elevati rispetto agli italiani** (tabella 2). Si tratta però di un differenziale positivo che ha a che vedere anche col fatto che i gruppi sociali coi quali gli immigrati “si confrontano” – giovani e persone a bassa scolarità – esprimono in Italia livelli di partecipazione piuttosto bassi rispetto alle medie internazionali. Per di più, questo risultato si deve alla componente maschile e, per le donne, a quella europea, laddove invece le donne extra-UE scontano un differenziale decisamente negativo con le stesse donne italiane (nonché con le straniere UE, pari a oltre 10 punti percentuali, e soprattutto con gli uomini extra-UE, pari addirittura a quasi 30 punti), nonostante la presenza di collettivi nazionali che esprimono tassi di attività particolarmente elevati (come quelli cinese e filippino).

Anche i **tassi di occupazione**, che appaiono quasi allineati nel confronto tra italiani e stranieri (e in leggera crescita tra il 2023 e il 2024), sono il frutto di performance molto diverse tra immigrati UE ed extra-UE, uomini e donne, e so-

prattutto donne straniere UE e donne extra-UE (il differenziale è di ben 9 punti percentuali).

Tabella 2. Tassi di attività, occupazione e disoccupazione, per genere e cittadinanza della popolazione in età compresa fra i 15 e i 64 anni. Alcuni anni dal 2005 al 2024

	2005		2019		2023		2024	
	Stran.	Ital.	Stran.	Ital.	Stran.	Ital.	Stran. extra-UE	Totale Stran.
Tasso di attività								
Totale	73,4	61,9	70,9	65,2	69,6	66,4	68,3	72,1
Uomini	88,1	74,0	84,1	74,1	83,5	74,8	82,8	84,7
Donne	59,1	50,0	59,4	56,2	56,8	57,8	53,0	63,2
Tasso di occupazione								
Totale	65,8	57,2	61,1	58,9	61,6	61,5	61,3	64,9
Uomini	82,0	69,3	74,2	67,4	75,6	69,9	75,2	78,1
Donne	50,1	45,1	49,6	50,3	48,7	53,0	46,5	55,5
Tasso di disoccupazione								
Totale	10,3	7,7	13,9	9,6	11,5	7,4	10,3	10,2
Uomini	6,9	6,2	11,8	9,0	9,4	6,7	9,1	7,7
Donne	15,3	9,8	16,5	10,5	14,2	8,3	12,2	12,1

Fonte: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/fisa_argan_custom_13475007/default/table?lang=en, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/fisa_argan/default/table?lang=en&category=labouremploy.fisa.fisa_emprt, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/fisa_argan_custom_13475111/default/table?lang=en

In un mercato del lavoro che registra ancora forti ostacoli al raggiungimento della parità di genere, **l'immigrazione – o, per essere più precisi, l'immigrazione extra-UE – costituisce dunque un fattore di “arretramento” o, per meglio dire, qualcosa che è al tempo stesso causa e conseguenza della persistente penalizzazione femminile**. Da un lato, infatti, i differenziali nei tassi di attività e occupazione fanno delle lavoratrici extra-europee (con alcune significative eccezioni se si considerano le singole nazionalità) un caso paradigmatico di *svantaggio intersezionale*; tanto più quando vivono nelle regioni del Sud, dove le penalizzazioni collegate all'origine migratoria si sommano a quelle dovute a un territorio particolarmente “ostile” nei confronti delle donne lavoratrici. Dall'altro, i regimi e le culture di genere egemoni all'interno di alcune comunità immigrate, fornendo ampia legittimazione al fenomeno dell'inattività femminile, finiscono col renderla la condizione “normale” e prevalente anche nel contesto delle coorti più giovani, come abbiamo approfondito in precedenti edizioni di questo Rapporto.

La differenza tra donne europee ed extra-europee si stempera invece, fino praticamente ad annullarsi, quando si considerano i **tassi di disoccupazione**. Nonostante la significativa riduzione rispetto al 2023, molto elevato resta invece lo scarto con le donne italiane – che, in questo lasso di tempo, hanno in parte assorbito il gap negativo con gli uomini italiani – e addirittura più ampio di quello che separa le donne dagli uomini stranieri. Anche questi ultimi, dal canto loro, risultano decisamente penalizzati nel confronto con gli uomini italiani mentre, di nuovo, modesto è il differenziale tra immigrati UE ed extra-UE. In termini complessivi, si potrebbe affermare che, pur con tutte le sue peculiarità, il “mercato del lavoro degli immigrati” sta via via avvicinandosi alla conformazione di altri Paesi, con una progressiva riduzione dei differenziali positivi nei livelli di partecipazione e una maggiore esposizione al rischio di disoccupazione che va a sommarci agli altri fenomeni di svantaggio strutturale.

A tale riguardo, una criticità “costitutiva” del rapporto tra immigrati e mercato del lavoro italiano è rappresentata dalla loro **segregazione professionale**. Ad acclarare “ufficialmente” tale fenomeno è anche un recente studio dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL, 2025), che riferisce come addirittura l’80% degli immigrati sia concentrato nel “segmento secondario” del mercato del lavoro, caratterizzato da basse qualifiche, basse retribuzioni, bassa mobilità professionale.

La segregazione si manifesta in due declinazioni: quella “verticale”, rappresentata dai livelli di inquadramento, e quella “orizzontale”, rappresentata dalla distribuzione per settori e figure professionali. Limitandoci a riportare qualche dato emblematico, è impiegato in “occupazioni elementari” il 7,6% degli occupati nati in Italia, rispetto al 26% dei nati all’estero; se si considerano gli impiegati, le incidenze corrispettive diventano invece del 4,7% e del 13,7%; la forbice si amplia ulteriormente se si considerano i profili manageriali e i “professionals”: solo 7,5% tra i nati all’estero, ma ben 21,5% tra i nati in Italia¹⁰.

Se invece si guarda ai **rapporti di lavoro attivati nel corso del 2024**, a guidare la classifica è l’Agricoltura (44,1% delle attivazioni che hanno interessato lavoratori stranieri) seguita, nell’ordine, da Costruzioni (35,8%), Industria in senso stretto (24,8%), Commercio e riparazioni (15,4%) e Altre attività nei Servizi (15,0%). Il dato più interessante è però quello relativo alle qualifiche: a primeggiare decisamente, tra le nuove attivazioni, sono i braccianti agricoli, seguiti a distanza dagli addetti all’assistenza personale, camerieri e professioni assimilate, manovali e personale non qualificato dell’edilizia civile e professioni assimilate. Considerando anche il dato, sopra riportato, relativo alle attivazioni di rapporti di lavoro domestico, ciò ci parla di una dinamica delle nuove assunzioni che tende complessivamente a

riprodurre gli ormai radicati fenomeni di etnicizzazione dei rapporti di impiego, a loro volta “responsabili” di una domanda di lavoro immigrato sostanzialmente in linea con l’assioma della complementarità. A tale riguardo, solo modesti segnali evolutivi ci vengono dalla distribuzione dei 30.748 tirocini extracurricolari attivati nel 2024 che hanno interessato cittadini stranieri. Essa vede al vertice i commessi delle vendite al minuto, sia per i tirocinanti UE che per quelli extra-UE, dentro una classifica dalla quale traspare però una divaricazione tra gli immigrati con nazionalità europea (per i quali troviamo ai primi posti figure quali gli addetti alle funzioni di segreteria e agli affari generali e i progettisti di software, sebbene a fianco di camerieri, baristi e addetti ai servizi di pulizia) e quelli extra-UE (per i quali troviamo invece ai primi posti cuochi, personale non qualificato nei servizi di ristorazione e di pulizia, camerieri e addetti alla distribuzione dei cibi).

Ovviamente, come tante volte abbiamo sottolineato nei nostri contributi a questo Rapporto, **questo “modello” di integrazione influisce anche sull’attività in senso lato dell’Italia e, in particolare, sulla sua (in)capacità di cristallizzare l’interesse della componente più istruita dei candidati all’immigrazione**: è il fenomeno che il report di Banca d’Italia (Balbo et al., 2025) ha efficacemente battezzato “selezione negativa” (espressione che riportiamo senza trarne nessuna valutazione circa la desiderabilità, le capacità lavorativa e le virtù morali degli immigrati meno qualificati). Per di più, concentrandosi nei settori e nelle imprese a più bassa produttività, **gli immigrati pagano lo scotto più alto di un sistema – quello italiano – in cui i livelli salariali sono notoriamente poco competitivi**, specie in rapporto al costo della vita in alcuni contesti territoriali.

Specularmente, la dinamica “asfittica” delle retribuzioni non è certo estranea all’apertura di spazi occupazionali per gli immigrati nei settori a bassa qualificazione e a bassa produttività. L’altra faccia della medaglia è che **gli immigrati guadagnano mediamente ancora meno degli italiani, e soprattutto guadagnano mediamente (troppo) poco**. I differenziali retributivi, infatti, sono quasi interamente spiegati, oltre che dal minor numero di ore lavorate, dal tipo di lavoro e dal tipo di azienda (ibidem) e dunque rimandano a criticità strutturali quali la presenza di imprese a bassa produttività e capacità innovativa e la drammatica espansione del cattivo lavoro, uno dei driver dei fenomeni di disengagement e disoccupazione/inattività volontaria. L’archivio INPS dei lavoratori dipendenti consente di rilevare come, nel 2024, la retribuzione media annua dei lavoratori non comunitari sia stata inferiore del 30,4% a quella del complesso dei lavoratori (17.015 euro versus 24.449 euro); un gap che si accentua per i dipendenti a tempo indeterminato (20.939 euro versus 29.567) e si riduce per quelli a tempo determinato, che peraltro hanno salari particolarmente bassi (10.060 euro rispetto ai 10.626 euro della generalità dei lavoratori). Al contrario, i lavoratori extra-europei impiegati come collaboratori domestici registrano una retribuzione media annua superiore del 13,1% a quella della generalità dei lavoratori, probabilmente per via del maggior numero di ore lavorate per settimana: i livelli retributivi sono tuttavia straordinariamente bassi: 8.809 versus 7.791. Analogo il discorso per i lavoratori

¹⁰ Eurostat, *Employed persons by migration status, occupation and educational attainment level. Migliaia di unità, 15-64enni, 2024* (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ftsa_egaisedm_custom_18746557/default/table). Si osservi che in questo caso la distribuzione è costruita considerando non la cittadinanza (dato non disponibile) ma il Paese di nascita, criterio che presenta i limiti già descritti nella nota n. 8.

agricoli non comunitari, la cui retribuzione media annua è leggermente superiore a quella della generalità dei lavoratori: 9.477 euro versus 9.185 euro. Si possono infine citare i risultati di uno studio dell'OIL (2025) che compara i salari orari medi, arrivando alla conclusione che quello degli immigrati è del 26,3% inferiore rispetto a quello percepito dai nazionali; per di più, il divario, superiore alla media dei Paesi europei, è significativamente aumentato nel corso del tempo (nel 2006 era del 21,6%) e si amplifica per le lavoratrici, penalizzate anche dal consueto *gender pay gap*.

Alla luce di questi dati, tenendo anche conto della fragile condizione patrimoniale di molte famiglie immigrate e dell'impossibilità di attingere alle forme di solidarietà intergenerazionale così preziose per molti nuclei italiani (la pensione dei nonni che aiuta figli e nipoti), non deve certo stupire la **forte incidenza di famiglie straniere in condizioni di povertà assoluta**: 35,2% nei nuclei composti esclusivamente da stranieri, rispetto al 6,2% per le famiglie composte solamente da italiani¹¹ (ISTAT, 2025b). Le conseguenze coinvolgono la vita quotidiana – eloquente il dato sull'incidenza dell'insicurezza alimentare, che colpisce addirittura il 17,9% delle famiglie straniere¹² (ISTAT, 2025c) –, le prospettive delle nuove generazioni – il 40,5% delle famiglie di soli stranieri con minori è in povertà assoluta¹³ (ISTAT, 2025b) – e anche, come si discute nel capitolo 18 di questo rapporto, la possibilità di pianificare spese e investimenti a lungo termine, come l'acquisto dell'abitazione.

Infine, in un Paese nel quale – si sente spesso affermare – l'ascensore sociale si è bloccato, **gli immigrati sembrano penalizzati anche sul fronte della mobilità**. Un'analisi ISTAT (2025a), dimostra come la condizione di straniero rappresenta uno svantaggio rispetto alla possibilità di vedere crescere il proprio reddito nel tempo. Tra il 2011 e il 2022, infatti, l'incidenza di coloro che hanno migliorato le proprie condizioni rispetto al 2011 è del 25% tra gli stranieri (con incrementi reali comunque inferiori a quelli degli italiani), del 41% tra chi ha acquisito la cittadinanza italiana e del 51% tra gli italiani da sempre. L'instabilità occupazionale e il maggiore rischio per gli stranieri di svolgere un lavoro irregolare sono indicate tra le cause di questo divario.

Investire sull'immigrazione

I dati coi quali abbiamo chiuso il paragrafo precedente evocano il rischio di una condizione di svantaggio strutturale destinata a "sclerotizzarsi", investendo anche le nuove generazioni nate nell'ambito delle famiglie immigrate, come abbiamo avuto modo di discutere in precedenti edizioni di questo Rapporto. Essi,

però, ci dicono anche che, tra gli immigrati che hanno compiuto un percorso di integrazione suggellato dall'acquisizione della cittadinanza, diventa molto più alta la probabilità di migliorare nel tempo i propri livelli di reddito.¹⁴

Questo fatto basterebbe a dimostrare come **gli interventi a supporto dell'integrazione costituiscano un investimento, anche per accrescere il contributo dell'immigrazione alla produzione di ricchezza**. A maggiore ragione in un Paese particolarmente incline ad attrarre un'immigrazione povera di risorse economiche e culturali. E tanto più se si considera la "timidezza" con la quale si stanno implementando le recenti modifiche legislative che potrebbero incoraggiare l'arrivo di un'immigrazione più qualificata. Il canale della formazione all'estero stenta infatti a decollare, a causa della scarsa propensione delle imprese a investire in questa direzione, a dispetto del diffuso timore di non riuscire a reclutare le risorse umane di cui hanno bisogno. Così come la convertibilità dei permessi di studio in permessi di lavoro è destinata a produrre ben pochi frutti, vista la bassa attrattività dell'Italia nei confronti degli studenti internazionali (solo poco più di 20mila i permessi rilasciati nel 2024; OECD, 2025).

Gli scenari demografici e occupazionali discussi in questo capitolo ribadiscono quanto sia essenziale proseguire nello sforzo in atto di ammodernare il sistema di gestione degli ingressi e superare l'imbarazzante disallineamento tra la legge e la prassi che ha costituito la cifra della vicenda italiana fin dall'inizio della transizione migratoria (Zanfrini, 2023) e di cui è testimonianza, ancora oggi, la bassa quota di richieste di ingresso che esita nella sottoscrizione di un reale contratto di lavoro. Al tempo stesso, occorre però prendere atto di come **l'evoluzione del quadro normativo che regola le migrazioni economiche non è affatto sufficiente a garantire l'evoluzione dei percorsi di inclusione occupazionale**. Tanto più se si considera come a determinare un saldo migratorio positivo – così prezioso nel mitigare le conseguenze del quadro demografico sulle fasce in età attiva – sono, in misura nettamente prevalente (in circa 9 casi su dieci), gli ingressi dei c.d. "migranti non economici": uomini e donne in grado di generare una forza lavoro potenziale, ma al tempo stesso particolarmente esposti – come insegna l'esperienza internazionale – al rischio di divenire vittime delle varie forme di discriminazione che caratterizzano il rapporto tra immigrati e mercato del lavoro.

Vale dunque la pena ribadire come **il lavoro è, al contempo, l'ambito in cui si forgia una gerarchia etnicizzata delle opportunità e delle ricompense – con evidenti implicazioni per il presente e il futuro della stratificazione sociale – ma anche il luogo in cui si costruisce l'integrazione e si pratica la convivenza interetnica, generando un impatto sulla coesione sociale e sulla qualità della democrazia**.

La questione è stata attenzionata anche nell'ultima edizione del *World Migration Outlook* (OECD, 2025), a partire dalla constatazione di come la segregazione

¹¹ 30,4% l'incidenza fra le famiglie con almeno uno straniero.

¹² 9,1% l'incidenza fra le famiglie di soli italiani.

¹³ Rispetto all'8,0% delle famiglie con minori di soli italiani e al 33,6% di quelle "miste".

¹⁴ Si veda il capitolo 1 in questo Rapporto.

occupazionale degli immigrati sia un fenomeno diffuso e persistente, in grado di spiegare in buona misura la stessa discriminazione retributiva. E proprio l'Italia risalta come il Paese in cui l'inserimento nei settori e nelle imprese coi salari più bassi pesa maggiormente sui differenziali salariali. Le leve per aggredire il problema sono diverse: riguardano ad esempio il tema del riconoscimento delle credenziali formative, passaggio fondamentale per mitigare il fenomeno dell'*overqualification* (rispetto al quale l'Italia vanta un non invidiabile primato) e moltiplicare gli esempi di coloro che si sono affrancati dai classici "lavori da immigrati", con possibili effetti anche sulla possibilità di attrarre dall'estero lavoratori ad alta qualificazione. Ma riguardano anche, in forma più capillare, la necessità di migliorare le competenze linguistiche, viatico irrinunciabile per incrementare le stesse chance di mobilità professionale e retributiva. A riprova dell'urgenza di questo tipo di interventi si può osservare come, in Italia, la percentuale di migranti che non conoscono la lingua locale è superiore alla media degli altri principali Paesi europei mentre, di contro, significativamente inferiore è la percentuale di immigrati che frequentano corsi di lingua¹⁵ (Balbo et al., 2025). E riguardano, altresì, tutte quelle iniziative che sostengono il mantenimento dell'occupabilità nel tempo, lo sviluppo professionale, l'inclusività in senso lato dei luoghi di lavoro, la costruzione di eco-sistemi *migrant friendly*: obiettivo, quest'ultimo, che interpellava una molteplicità di attori economici e istituzionali, e una molteplicità di ambiti (incluso, in particolare, il tema degli alloggi).

E pur vero, d'altro canto, che non siamo all'anno zero. **Nel contesto della contrattazione collettiva, i bisogni specifici degli immigrati hanno progressivamente guadagnato un proprio spazio.** Quasi la metà dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) contempla la possibilità di cumulare ferie e di godere di permessi per consentire il ritorno temporaneo nei Paesi d'origine o accogliere i familiari ricongiunti; oltre il 50% estende i permessi retribuiti per il diritto allo studio così da permettere la frequenza di corsi di lingua italiana; quasi uno su quattro prevede percorsi formativi mirati per i lavoratori stranieri, affidando soprattutto agli enti bilaterali la promozione di programmi idonei a favorire l'inserimento dei migranti e contrastare la loro segregazione professionale; un certo numero (circa 40) di contratti contiene clausole per promuovere l'integrazione e le pari opportunità; una sessantina ribadisce il divieto di discriminazione basata sulla nazionalità, la religione o l'orientamento politico; circa il 20% riconosce ai lavoratori di culto diverso da quello cattolico la possibilità di sostituire le festività nazionali con quelle della propria religione o di usufruire di permessi non retribuiti per celebrarle; oltre la metà dei CCNL, infine, istituisce osservatori dedicati al monitoraggio delle condizioni di lavoro degli immigrati, alla raccolta di dati e proposte e alla prevenzione del lavoro irregolare. Attraverso queste e altre disposizioni, il sistema delle relazioni industriali sta dunque concorrendo ad affermare

¹⁵ Dati tratti dal modulo ad hoc sulle migrazioni contenuto nell'edizione 2021 dell'indagine Eurostat sulle forze di lavoro.

una concezione dell'integrazione che, oltre a essere un obiettivo in sé, costituisce una condizione indispensabile alla coesione sociale e allo sviluppo del sistema produttivo nazionale¹⁶. Un obiettivo che, del resto, è sempre più spesso fatto proprio dalle stesse imprese, attraverso le pratiche di gestione delle risorse umane, le iniziative nel campo del welfare aziendale, l'impegno per la sostenibilità sociale e la cittadinanza d'impresa.

Molta strada resta però ancora da percorrere. La filosofia della DEI – *Diversity, Equity & Inclusion*, ormai divenuta un mantra nella gestione del personale, continua ad essere spesso interpretata, nei confronti delle risorse umane immigrate, come "valorizzazione" della loro disponibilità a ricoprire le mansioni che scontano difficoltà di reclutamento. Tutt'oggi troppo poco diffusa, nel management d'impresa, la consapevolezza di quanto sia importante acquisire, attraverso investimenti ad hoc, le competenze indispensabili a governare la presenza, nei luoghi di lavoro, di persone con differenti background etnico-culturali-religiosi. Decisamente insufficiente l'attenzione a presidiare le catene di sub-fornitura e di appalto attorno alle quali si cristallizzano i rischi per la sicurezza, la diffusione del lavoro sottopagato, talvolta il vero e proprio sfruttamento, che trovano negli immigrati le loro principali vittime. E ancora in gran parte da manifestare, da parte delle imprese e dei loro stakeholder, la disponibilità a prendere parte, in una prospettiva di reale corresponsabilizzazione, alla costruzione di un sistema di governance dei processi di reclutamento all'estero e di modelli d'accoglienza davvero inclusivi, affrancati dai bias cognitivi e coerenti con l'ambizione di un'economia aperta al mondo.

Riferimenti bibliografici

Assindatcolf & IDOS (a cura di). (2025). *Stima del fabbisogno aggiuntivo di manodopera nel comparto domestico in Italia per il triennio 2026-2028 (3° Paper Rapporto 2025)*. <https://www.family-net-work.it/stima-del-fabbisogno-aggiuntivo-di-manodopera-nel-comparto-domestico-in-italia-per-il-triennio-2026-2028/> (Family Work)

Basso, G., Gentili, E., Lattanzio, S., & Roma, G. (2025, aprile). *Flussi e politiche migratorie in Italia e in altri paesi europei* (Banca d'Italia – Questioni di Economia e Finanza, n. 923). Banca d'Italia. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2025-0923/index.html> (Banca d'Italia)

¹⁶ Questi dati si basano su una ricerca svolta da Angelique Viscuso per la sua tesi di laurea (*Il ruolo della contrattazione collettiva per l'integrazione e l'inclusione dei lavoratori migranti*, laurea magistrale in Gestione del lavoro e comunicazione per le organizzazioni, Facoltà di Scienze politiche e sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, relatore Laura Zanfrini) basata sull'analisi di 282 CCNL vigenti nei mesi di settembre e dicembre 2024.

Bonatti, L. (2025, 1° agosto). Meglio privilegiare l'integrazione ai nuovi arrivi. *Il Sole 24 Ore*.

Direzione Generale per le politiche migratorie e per l'inserimento sociale e lavorativo dei migranti del Dipartimento per le politiche sociali, del terzo settore e migratorie del MLPS (a cura di). (2025). *XV Rapporto. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*. Roma.

Galli, G., Geraci, N., & Scinetti, F. (2025, 13 giugno). *Di quanti immigrati ha bisogno l'Italia?* Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani – Università Cattolica di Milano. Milano. <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-di-quantimi-granti-ha-bisogno-l-italia> (Università Cattolica del Sacro Cuore)

ISTAT. (2025a). *Rapporto annuale 2025. La situazione del Paese*. Roma. <https://www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-annuale-2025-la-situazione-del-paese-il-volume/>

ISTAT. (2025b, 14 ottobre). *Stabile la povertà assoluta. Statistiche Report*. https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/10/La-poverta-in-italia_-Anno-2024.pdf

ISTAT. (2025c, 16 ottobre). *In calo l'insicurezza alimentare grave ma restano ampi divari territoriali. Statistiche Today*. https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/10/StatisticaToday_Insicurezza-alimentare.pdf

OECD. (2025). *International Migration Outlook 2025*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/international-migration-outlook-2025_ae26c893-en.html

OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro). (2025). *Rapporto mondiale sui salari 2024-25. Le tendenze dei salari e delle disuguaglianze salariali in Italia e nel mondo*. Roma. https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-03/rapporto_mon-diale_sui_salari_2024_nota_italia.pdf

UNDESA (United Nations – Department of Economic and Social Affairs), Population Division. (2024). *World Population Prospects 2024*. New York. <https://www.un.org/development/desa/pd/world-population-prospects-2024>

Unioncamere & Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. (2025, giugno). *L'imprenditoria straniera in Italia. Una lettura attraverso i dati del Registro Imprese, I semestre 2025*. <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=7723> (Ministero del Lavoro)

Zanfrini, L. (2023). *Libro Bianco sul governo delle migrazioni economiche. Indicazioni e proposte sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera*. Milano: Fondazione ISMU ETS. <https://www.ismu.org/libro-bianco-sul-governo-delle-migrazioni-economiche/>

Capitolo 5

La scuola

Mariagrazia Santagati

"Il sistema scolastico italiano si configura come spazio privilegiato di incontro interculturale, specchio di una "superdiversità" in cui si attuano quotidianamente pratiche per l'inclusione formativa delle nuove generazioni italiane."

Uno scenario stabilmente multiculturale

Nel contesto di un progressivo invecchiamento della popolazione e di declino demografico strutturale, l'immigrazione straniera rappresenta un fattore determinante per la stabilità della popolazione scolastica italiana, grazie alla presenza di minori figli di immigrati, in larga parte nati sul territorio nazionale. Dal Rapporto del 2019 realizzato da Fondazione ISMU – sul progetto FAMI del Ministero dell'Istruzione "Azioni e strumenti di governo per la qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali" – preferiamo riferirci a questo gruppo con la denominazione sociologica "alunni con background migratorio", che restituisce la pluralità delle esperienze degli alunni appartenenti a questo gruppo, provenienti da famiglie immigrate, nati in all'estero ma sempre più nati e cresciuti in Italia, per legge senza la cittadinanza italiana ma cittadini *de facto* grazie ad un ampio e lungo processo di scolarizzazione. L'indagine ISTAT (2024b) "Bambini e ragazzi" evidenzia come, al 1° gennaio 2024, **quasi mezzo milione di giovani tra gli 11 e i 19 anni è straniero, pari al 9,7% di tale fascia di età**, un valore superiore rispetto all'incidenza complessiva degli stranieri sulla popolazione residente (9%). La composizione del gruppo "bambini e ragazzi" si rivela inoltre eteroge-

nea: il 59,5% è costituito da stranieri nati in Italia, l'11,7% è nato all'estero ma arrivato prima dei 6 anni, il 17% è immigrato tra i 6 e i 10 anni, e l'11,8% è arrivato a 11 anni o più. Inoltre, più del 6% dei ragazzi italiani di 11-19 anni possiede una doppia cittadinanza, mentre l'8% ha uno dei due genitori nato all'estero.

In tale quadro, il sistema scolastico italiano si configura come spazio privilegiato di incontro interculturale, specchio di una "superdiversità" in cui si attuano quotidianamente pratiche per l'inclusione formativa delle nuove generazioni italiane. I dati che seguono si riferiscono alla porzione di alunni con background migratorio senza cittadinanza italiana, ovvero il gruppo su cui sono disponibili le principali statistiche provenienti da fonti istituzionali.

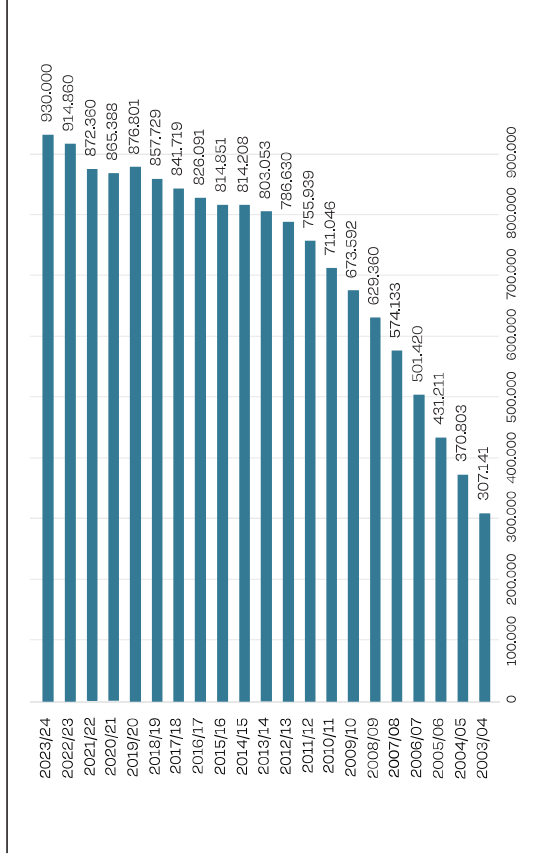
Alunni con background migratorio. Le stime per l'a.s. 2023/24

Dopo decenni di monitoraggio continuo e attento, nel momento in cui si scrive, il Ministero dell'Istruzione e del Merito non ha ancora pubblicato il notiziario statistico con i dati definitivi sugli alunni con cittadinanza non italiana (CNI) per l'a.s. 2023/24. Per tale motivo, il capitolo tiene conto degli ultimi dati disponibili (a.s. 2022/23: MIM, 2024), integrati dalle stime di Fondazione ISMU ETS per l'a.s. 2023/24, utilizzando ulteriori fonti per l'approfondimento di temi specifici.

Nel complesso, il quadro si conferma in linea con quello degli ultimi anni. La ricostruzione longitudinale dell'andamento delle presenze permette di cogliere l'aumento a ritmi sostenuti degli ultimi venti anni, con un cambio di passo nella crescita: se nel decennio 2003/04-2013/14, l'incremento nel numero degli alunni con CNI è stato di +495.912 presenze, nella seconda decade 2013/14-2023/24 si è attestato a +126.947, con un trend di crescita che è notevolmente rallentato. Attualmente, Fondazione ISMU ETS stima la presenza di **930mila alunni con cittadinanza non italiana**, iscritti dalle scuole dell'infanzia alle scuole secondarie di secondo grado, nell'a.s. 2023/24 (grafico 1).

Anche il dato medio dell'incidenza percentuale degli alunni con CNI sul totale della popolazione scolastica è variato significativamente, passando in venti anni dal 3,5% all'11,6%, ovvero da più di 3 ad oltre 11 alunni non italiani ogni 100 studenti (grafico 2). Nell'a.s. 2023/24, secondo le informazioni disponibili nel "Portale Unico dei Dati della Scuola", il 51,7% del totale degli alunni con CNI è rappresentato da maschi, mentre il restante 48,3% è costituito da femmine.

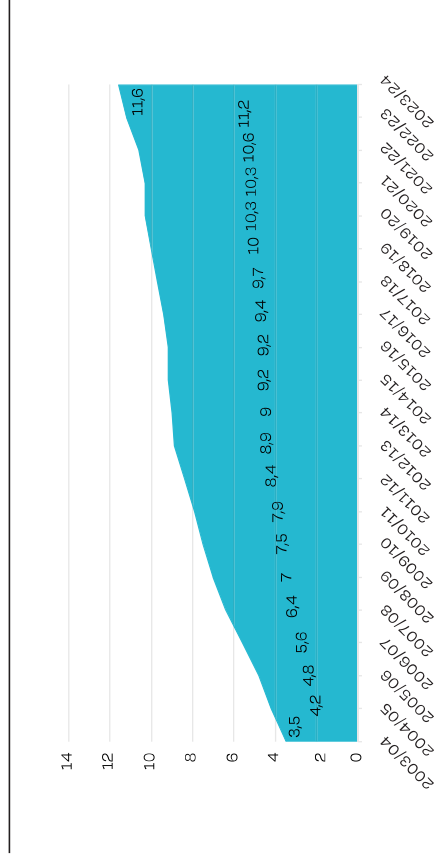
Grafico 1. Alunni con CNI nel sistema scolastico italiano. A.s. 2003/04-2023/24*: Va.



Fonte: elaborazione ISMU ETS su dati MIM

* Il dato 2023/24 è stimato dal Settore Statistica di Fondazione ISMU ETS, <https://www.ismu.org/istruzione-e-formazione-banca-dati-sulle-migrazioni/>.

Grafico 2. Incidenza percentuale degli alunni con CNI sul totale della popolazione scolastica. A.s. 2003/04-2023/24, %

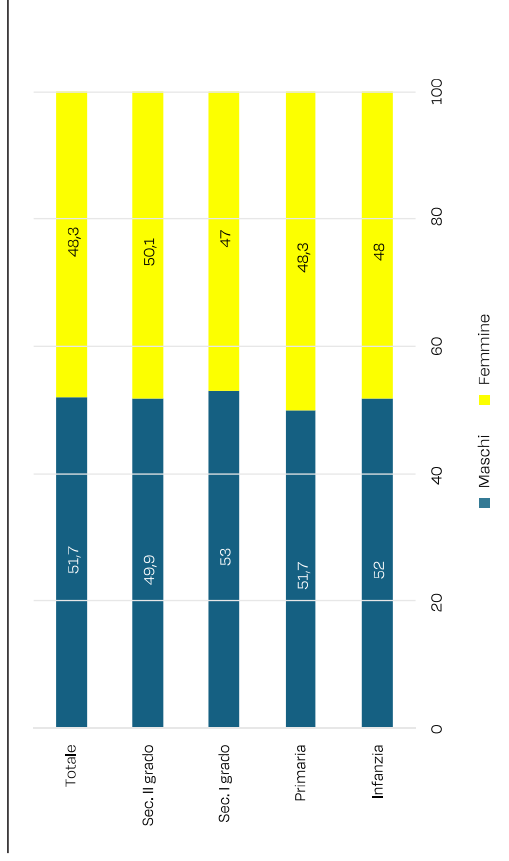


Fonte: elaborazione ISMU ETS su dati MIM

Sul totale degli iscritti con CNI, il 36,4% frequenta la scuola primaria, ¼ la scuola secondaria di secondo grado, il 21,5% la scuola secondaria di primo grado e il 17,1% la scuola dell'infanzia. Dall'incrocio delle due variabili "genere" e "livello scolastico frequentato", si può ancora notare come **nel primo ciclo di istruzione le ragazze siano la maggioranza, mentre nel secondo ciclo sono in percentuale (quasi) pari all'altro sesso**, in quanto rappresentano il 49,9% degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado versus il 50,1% di maschi (grafico 3). In ciascun livello scolastico, inoltre, i figli di immigrati nati in Italia rappresentano la maggioranza degli iscritti, dalla percentuale più elevata dell'80,7% dei nati in Italia nelle scuole dell'infanzia fino al 51,8% delle secondarie con CNI.

I dati dell'a.s. 2023/24 confermano che la maggioranza degli studenti con CNI è concentrata nelle **regioni settentrionali** (Nord Ovest con il 38,3% del totale, Nord Est con il 25,7%), a seguire frequentano le scuole del Centro (22,1%) e del Mezzogiorno. La Lombardia continua ad accogliere più di ¼ (il 26%) degli alunni con CNI (pari a 235.826 presenze): nel mentre, secondo i dati dell'Ufficio Scolastico Regionale, dal 2020 al 2023, la popolazione scolastica della regione ha continuato a calare, passando da un milione e 173mila ad un milione 132mila e perdendo circa 40mila iscritti¹.

Grafico 3. Distribuzione degli alunni con CNI per genere e livello scolastico. A.s. 2023/24. %



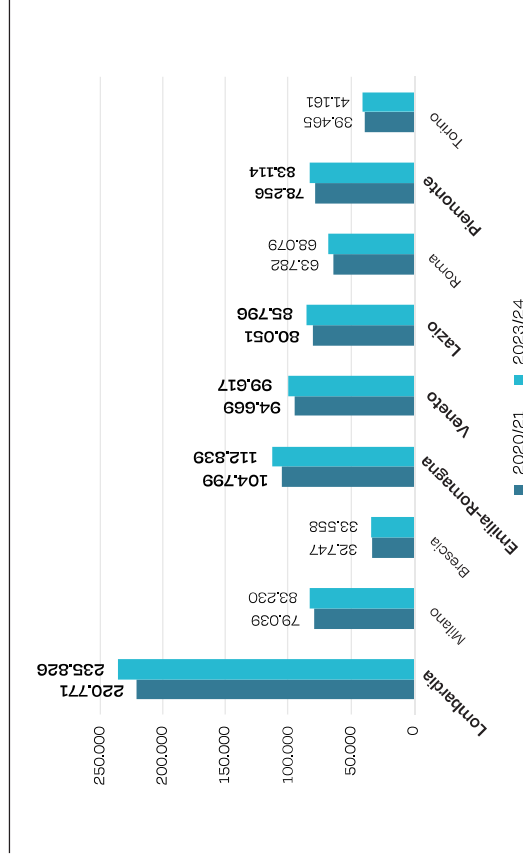
Fonte: elaborazione ISMU ETS su dati MIM

¹ https://www.mim.gov.it/documents/9064803/0/31+-+Alunni+iscritti+in+Lombardia+dal+2020-2021+al+2025-2026_OK.pdf/23bce92c-ce4f-69c-5d40-4b3c443d2739?i=1757524701588.

Alla Lombardia segue, per numerosità di alunni stranieri, l'Emilia-Romagna (112.839 presenze), in cui gli studenti con cittadinanza non italiana rappresentano, in rapporto alla popolazione scolastica regionale, il 18,7% degli alunni ogni 100 iscritti nelle scuole di diverso ordine e grado, il valore più elevato a livello nazionale². **Milano è la provincia italiana con il maggior numero di alunni con CNI** (83.230), seguita da Roma (68.079), Torino (41.461) e Brescia (33.558).

Come emerge dal grafico 4, negli ultimi quattro a.s.s. si è registrato un incremento nelle aree sopranominate, soprattutto in Lombardia (+15mila studenti stranieri) e in Emilia-Romagna (+8mila). Tra le città con un maggiore aumento troviamo Roma (+4.300).

Grafico 4. Regioni e relative province con il maggior numero di alunni con CNI. A.s. 2020/21-2023/24. V.a.



Fonte: elaborazione ISMU ETS su dati MIM

L'analisi di dati più recenti sui minori di origine straniera nelle città metropolitane italiane, a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2025), mette in luce una marcata variabilità territoriale. Sul fronte delle nascite da genitori stranieri, le città si dividono quasi equamente tra quelle con più di mille nati stranieri annui e quelle con meno di mille. Si passa dal minimo di Cagliari (109 nati) al massimo di Milano (4.660), mentre in termini relativi la maggiore incidenza si registra

² https://www.istruzioneer.gov.it/wp-content/uploads/2024/07/23_24-14-Studenti-con-cittadinanza-non-italiana.pdf

a Venezia (21,6%), seguita da Milano (20,6%), Bologna (19,6%) e Genova (19%). Simili squilibri, come è prevedibile, emergono nella distribuzione degli alunni non comunitari: Milano ospita circa 74mila studenti, Roma 44mila, Torino 25mila, mentre le città del Sud come Napoli si attestano su valori intorno ai 13mila. **Se si considerano i minori stranieri non accompagnati (MSNA), Milano rimane la prima città per presenze (oltre mille),** ma anche in Sicilia e in particolare a Catania (745) i numeri sono molto elevati, seguite da Roma (685), **delineando una geografia diversificata delle presenze minorili** che include anche aree meridionali ad alta vulnerabilità. Come già evidenziato altrove (Barzaghi, Santagati, 2025), d'altro canto, solo il 21% di un campione rappresentativo di MSNA, raggiunto tramite una survey tra il 2020 e il 2022, risultava inserito in percorsi scolastico-formativi frequentati anche da italiani (e quindi non CPIA, ovvero Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti) finalizzati all'ottenimento di un titolo di studio.

Tabella 1. Presenza di minori stranieri nelle principali città metropolitane. V.a. e %

Provincia	Nati stranieri	Nati stranieri su tot. nati	Alunni non comunitari	MSNA in accoglienza	Primo Paese dei MSNA
Bari	460	5,4	7.985	145	Gambia 28,3
Bologna	1.336	19,6	18.881	498	Ucraina 26,5
Cagliari	109	5,3	2.214	126	Ucraina 73
Catania	304	3,4	3.795	745	Guinea 16
Firenze	1.083	17,4	19.058	342	Tunisia 22,5
Genova	880	19,0	13.668	485	Egitto 50,5
Messina	222	5,6	3.111	441	Gambia 18,6
Milano	4.660	20,6	74.059	1.086	Ucraina 51,4
Napoli	1.025	4,1	13.421	463	Egitto 19,4
Palermo	373	3,8	4.435	290	Guinea 20,7
Reggio Calabria	242	6,1	2.982	306	Ucraina 33,7
Roma	3.858	14,5	44.301	685	Ucraina 39,4
Torino	2.168	16	25.586	475	Egitto 28,4
Venezia	1.088	21,6	13.731	129	Ucraina 33,3
Italia	53.079	13,5	741.085	20.206	Egitto 19,4

Fonte: MLPS - Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (2025)

Le disparità educative tra giovani italiani e stranieri risultano trasversali e assumono maggiore rilevanza nel Mezzogiorno. Secondo l'ISTAT (2024a), tra i 15-19enni, solo il 93% dei ragazzi stranieri ha conseguito almeno il diploma di scuola

secondaria di primo grado a fronte del 99,5% degli italiani, con valori nettamente inferiori nelle aree meridionali, in particolare a Napoli e Reggio Calabria (circa 85%). Nella fascia 20-24 anni, solo il 53,5% dei giovani stranieri ha completato la scuola secondaria di secondo grado contro l'88,6% degli italiani, con differenze ancora più accentuate a Catania e Napoli, dove circa due terzi dei giovani stranieri non raggiunge il diploma.

Nel complesso, i dati delineano un quadro territoriale fortemente diseguale, in cui la condizione di fragilità dei giovani con background migratorio si intreccia con le debolezze strutturali dei contesti meridionali. Come osservano Girardi e Rocco (2025), comprendere tali disparità richiede di superare la dimensione individuale o biografica dell'inclusione per **adottare politiche educative di tipo ecologico, capaci di intervenire sui contesti territoriali e istituzionali per promuovere un'inclusione autentica e duratura.**

Gli studenti con CNL presenti in Italia **provengono da circa 200 Paesi** differenti. Circa il 43% ha origini europee (con la prevalenza di Romania, Albania, Ucraina, Moldova), il 32% è di origine africana (Marocco, Egitto, Tunisia, Nigeria, Senegal), circa il 20% di provenienza asiatica (Cina, India, Filippine, Pakistan, Bangladesh) e l'8,5% di origine latinoamericana (Perù, Ecuador: Idos, 2025).

Secondo i Report sulle comunità migranti in Italia (MLPS, 2023), la distribuzione degli studenti per livello scolastico varia in relazione alla nazionalità. Le comunità filippina, ecuadoriana e peruviana – caratterizzate da bassi tassi di natalità, prevalenza femminile e forte inserimento nei servizi domestici – mostrano una maggiore presenza nella scuola secondaria di secondo grado. Viceversa, le collettività con elevati tassi di natalità e quote più ampie di minori (nigeriana, bangladese, indiana, pakistana, marocchina, egiziana) si concentrano prevalentemente nella scuola dell'infanzia e primaria (Ibidem: 15).

Complessivamente, il 48,2% degli alunni non comunitari è di genere femminile, con un picco del 49,9% nelle scuole secondarie di secondo grado. Le quote più alte di studentesse si osservano tra le nazionalità moldava, ecuadoriana e peruviana, dove il genere femminile prevale anche tra i residenti regolari; al contrario, le percentuali più basse riguardano le comunità egiziana, senegalese, bangladese, pakistana, tunisina e indiana, tradizionalmente a prevalenza maschile. Si segnala infine una diminuzione dell'incidenza femminile nel passaggio tra scuola primaria e secondaria di primo grado per Bangladesh, Egitto, Senegal, Tunisia, Pakistan. Tale quota risale nella secondaria di secondo grado solo tra gli studenti tunisini, mentre si riduce ulteriormente tra gli egiziani (42,2%) e i bangladesi (44,9%).

Percorsi, scelte scolastiche e aspirazioni dei giovani di origine immigrata

Passando ad esaminare alcuni indicatori relativi alle difficoltà e disparità sperimentate dagli alunni con background migratorio, **l'abbandono precoce** degli studi rimane un dato di evidente disparità rispetto agli autoctoni. Il trend di dati 2015-2024 sugli *Early Leavers from Education and Training* (ELET), ovvero giovani tra i 18 e i 24 anni che si sono fermati alla licenza media (tabella 2), mostra come l'Italia si sia allineata ai livelli europei con, in media, 8,5 giovani ELET ogni 100 rispetto agli 8,1 nell'UE-27. La situazione peggiora progressivamente su scala europea, ma ancor di più nel contesto italiano, se si considerano i maschi, gli stranieri e, infine, i **giovani maschi stranieri**: infatti, i dati italiani relativi al 2024 non si discostano troppo da quelli europei, se non per la situazione peggiore dei maschi stranieri.

Tabella 2. ELET (18-24enni) per luogo di nascita. Anni 2015-2024. %

	ELET UE27				ELET ITALIA			
	Tot.	Maschi	Stran. Maschi	Tot.	Maschi	Stran. Maschi	Tot.	Maschi
2015	10	11,5	25,3	26,4	12,8	15,5	34,1	38,2
2016	9,5	11,0	25,3	26,4	11,8	14,3	32,8	35,1
2017	9,4	10,9	24,7	26,2	12,1	14,8	33,1	35
2018	9,2	10,7	25,4	27,8	12,2	14,3	37,6	38,6
2019	8,8	10,4	25,4	27,8	11,3	13,1	36,3	39,2
2020	8,7	10,5	25,9	28,5	12,1	14,6	37,2	41,3
2021	8,5	10,0	25,4	29,7	08,9	12,7	32,5	37,6
2022	8,3	9,7	28,0	29,0	9,8	11,6	38,1	36,2
2023	8,2	9,8	24,6	27,7	9,0	11,4	26,8	32,9
2024	8,1	9,6	23,1	25,7	8,5	10,6	24,3	29,2

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat

D'altro canto, nel territorio italiano i giovani stranieri presentano livelli di istruzione sensibilmente inferiori rispetto ai coetanei italiani (ISTAT, 2025). Nel 2024, il rischio di dispersione scolastica implicita, definito come il mancato raggiungimento dei livelli minimi di competenza al termine del primo ciclo di istruzione (in Italiano, Matematica e Inglese), risulta significativamente più elevato tra i maschi (13,8%, +3 punti percentuali rispetto alle femmine) e tra gli studenti immigrati di prima generazione (22,5%), rispetto sia agli studenti italiani (11,6%) sia a quelli stranieri

di seconda generazione (10,4%). Infine, il background socio-economico familiare si conferma un fattore determinante: tra gli studenti provenienti da contesti svantaggiati, il rischio di dispersione scolastica implicita è più che doppio rispetto a quello dei coetanei con condizioni socio-economiche più favorevoli (Ibidem).

Un segnale di miglioramento, invece, si osserva negli ultimi anni con il progressivo avvicinamento nelle **scelte scolastiche tra studenti con CNI** e coetanei italiani, pur persistendo differenze significative. Gli stranieri restano una componente stabile degli istituti tecnici, mentre si riduce la presenza nei professionali e cresce quella nei licei, soprattutto tra i nati in Italia. Tuttavia, permane un marcato "divario liceale", poiché tra gli italiani i licei rappresentano il 53,7%, oltre 20 punti percentuali in più rispetto agli stranieri, segno di persistenti ostacoli nella transizione tra primo e secondo ciclo d'istruzione (MIM, 2024).

Le aspirazioni formative confermano tale divario. Secondo la già citata indagine ISTAT su "Bambini e ragazzi" (2024b), oltre la metà degli studenti delle scuole secondarie di primo grado desidera iscriversi a un liceo, ma tra gli stranieri la quota scende al 38,3% contro il 52,4% degli italiani. Gli studenti stranieri mostrano una maggiore propensione verso istituti tecnici o professionali e un più alto grado di indecisione. Le differenze di genere restano marcate: il 60,6% delle ragazze intende iscriversi a un liceo contro il 41,6% dei ragazzi. Tra le collettività, i romeni appaiono i più orientati verso i licei (48%), mentre albanesi e marocchini mostrano le aspirazioni orientate alla professionalizzazione. Dati di Save the Children su elaborazioni INVALSI (2025), inoltre, aggiungono alcuni dettagli sull'interazione tra cittadinanza non italiana e situazione economica delle famiglie, mostrando che, a parità di condizioni socio-economiche svantaggiate, tra i best performer alle scuole medie si iscrive al liceo il 60,7% degli italiani, il 52,7% degli studenti di seconda generazione e il 48,7% di quelli di prima generazione.

Un analogo orientamento emerge per le **aspirazioni universitarie**: tra gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado, il 56,6% dichiara l'intenzione di proseguire all'università e, anche in questo caso, gli stranieri manifestano tali ambizioni in percentuale inferiore (44,5% contro 57,8% degli italiani). Le differenze nazionali ricalcano quelle precedenti relative alla scelta della scuola superiore: solo il 38,3% dei marocchini e il 41,3% degli albanesi intende iscriversi all'università, a fronte del 48,1% dei romeni. Il fattore economico conferma la sua influenza: tra gli studenti con una condizione familiare molto buona il 67,1% aspira all'università, contro il 46,0% di chi vive in condizioni economiche difficili; mentre questi ultimi mostrano una maggiore propensione all'ingresso precoce nel mondo del lavoro.

Nonostante i progressi, **permangono disuguaglianze significative negli esiti scolastici e negli apprendimenti a favore degli alunni con CNI**. Secondo ISTAT (2025), il 75% dei ragazzi nati all'estero non raggiunge la sufficienza nelle competenze alfabetiche e il 67,6% in quelle numeriche; tra i nati in Italia da genitori stranieri le quote scendono rispettivamente al 57,2% e al 52,6%, mentre tra gli studenti nativi si attestano al 37,0% e al 41,4%. Il Rapporto **INVALSI 2025** evidenzia un indebolimento degli apprendimenti in Italiano e Matematica dal 2018

al 2025, legato a criticità strutturali e agli effetti persistenti della pandemia (Barabanti, 2025). In terza media gli studenti di prima generazione registrano in Italiano punteggi inferiori di 22,6 punti rispetto ai coetanei italiani (pari a circa due anni di scolarità) e di 13,2 punti in Matematica; tra le seconde generazioni i divari si riducono a 13,3 e 7,7 punti. Analoghe tendenze si osservano nelle prove di II secondaria di secondo grado, con scarti rispettivamente di -19,2 e -8,5 punti per la prima generazione e di -9 e -6,4 punti per la seconda.

Tabella 3. Il peso del background migratorio sugli esiti in Italiano, Matematica e Inglese (reading e listening) nella classe V secondaria di secondo grado. Prove INVALSI 2022 e 2025

	2022		2025	
	Prima generazione	Seconda generazione	Prima generazione	Seconda generazione
Italiano	-9,2	-8,6	-9,7	-8,6
Matematica	-2,3	-4,7	-1,6	-3,6
Inglese Reading	+7,7	+2,7	8,8	3,4
Inglese Listening	+1,0	+5,6	11,8	7,1

Fonte: INVALSI

Al termine del secondo ciclo d'istruzione (V secondaria di secondo grado), lo svantaggio in Italiano tende a persistere, mentre in Matematica risulta notevolmente ridotto, raggiungendo livelli simili per le prime e seconde generazioni. Interessante, invece, la performance altamente positiva nella prova di Inglese (*listening*), dove gli studenti nati all'estero ottengono risultati migliori anche rispetto alle seconde generazioni, suggerendo l'influenza favorevole del background migratorio sulle competenze linguistiche.

In questa direzione, anche il Rapporto CENSIS (2024) conferma una crescita delle competenze linguistiche tra le nuove generazioni: il 69% dei giovani tra 15 e 39 anni parla almeno una lingua straniera (a fronte del 50% dei 40-54enni e del 22% degli over 55), il 29% ne parla due e il 12% tre o più. La conoscenza delle lingue è percepita come un fattore di mobilità e opportunità, in particolare per lavorare all'estero, accedere a impieghi migliori e interagire con culture diverse. La quasi totalità degli italiani (82%) ritiene che l'inglese sia la lingua più importante per il futuro dei bambini, seguito dal cinese (17%).

Nel complesso, i dati suggeriscono che, pur persistendo divari nei risultati scolastici di base, soprattutto in Italiano, **si registrano segnali di rafforzamento nelle competenze linguistiche internazionali** tra tutte le nuove generazioni, a testimonianza di un lento ma progressivo processo di inclusione socioeducativa e apertura culturale.

Riferimenti bibliografici

- Barabanti, P. (2025). Gli stranieri nel sistema formativo bresciano nell'anno formativo 2023/24. La forza della multietnicità. In M. Colombo & M. Santagati (a cura di), *CIRMI B MigraReport 2025. Restare umani* (pp. 95-120). Milano: Vita e Pensiero.
- Barzaghi, A., & Santagati, M. (2025). Minori stranieri non accompagnati nella scuola italiana: Tra confini istituzionali e sconvolgimenti soggettivi. *MonDi migranti*, (2), 77-98.
- Censis. (2024). *58° rapporto sulla situazione sociale del Paese*. Roma: Censis.
- CNEL. (2024). *Rapporto 2024. Cittadini stranieri in Italia. Indagine statistico-demografica*. Roma: CNEL. <https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/assemblea%2018.12/Rapporto%20ONC.pdf>
- Girardi, D., & Rocco, I. (2025). Le disuguaglianze territoriali di istruzione nel contesto italiano. In F. Perocco & G. Pirina (a cura di), *Le disuguaglianze territoriali in Italia. Cause, forme, conseguenze* (pp. 178-196). Venezia: Edizioni Ca' Foscari.
- IDOS. (2025). *Dossier statistico immigrazione*. Roma: Centro Studi e Ricerche IDOS.
- INVALSI. (2025). *Rapporto nazionale 2025*. Roma: INVALSI. https://invalsi-a-reaprove.cineca.it/docs/2025/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/Rapporto%20prove%20INVALSI%202025.pdf
- ISTAT. (2024a). *I giovani nelle città metropolitane: La fragilità dei percorsi educativi nei contesti urbani*. Roma: ISTAT. <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/12/Focus-Citta-Metropolitane-Istruzione-Giovani.pdf>
- ISTAT. (2024b). *Indagine bambini e ragazzi 2023. Nuove generazioni sempre più digitali e multiculturali*. Roma: ISTAT. <https://www.istat.it/it/files/2024/05/Bambini-e-ragazzi-2023.pdf>
- ISTAT. (2025). *Indagine conoscitiva su povertà educativa, abbandono e dispersione scolastica* (Audizione della Dott.ssa C. Freguja, VII Commissione permanente - Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport, Senato della Repubblica, 7 ottobre). Roma: ISTAT.
- Ministero dell'Istruzione e del Merito. (2024). *Gli alunni con cittadinanza non italiana. A.s. 2022/2023*. Roma: Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica. https://www.mim.gov.it/documents/20182/8426729/NOTIZIARIO_Stranieri_2223.pdf
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2023). *Comunità a confronto. Rapporto annuale sulla presenza dei migranti*. Roma: MLPS.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2025). *La presenza dei migranti nelle città metropolitane. Sintesi dei rapporti*. Roma: MLPS. <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=6635>

Save the Children. (2025). *Chiamami col mio nome. Un'indagine quali-quantitativa sugli alunni con background migratorio*. Roma: Save the Children. <https://s3-www.savethechildren.it/public/allegati/chiamami-col-mio-nome.pdf>

Santagati, M. (2025). La scuola. In Fondazione ISMU ETS (Ed.), *30° rapporto sulle migrazioni 2024* (pp. 77–91). Milano: Fondazione ISMU ETS. https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2025/02/30-Rapporto-ISMU-ETS_2024.pdf

Capitolo 6

La salute

Daniela Carrillo e Nicola Pasini

"Ancora una volta la dimensione della salute mette in luce le carenze di un sistema che non solo non riconosce, tutela e salvaguarda il diritto fondamentale alla salute di tutte le persone che vivono nel nostro Paese, ma sottovaluta le conseguenze che la mancanza di diritti e protezione di alcune fasce della popolazione residente avrà su tutti e tutte negli anni a venire."

La salute della popolazione con background migratorio è stata nel 2025 oggetto di alcuni progetti di ricerca¹ i cui risultati non sono stati ancora resi pubblici, ma che nei prossimi anni contribuiranno a definire meglio l'andamento di questa dimensione così importante per il benessere psicofisico delle persone. Tuttavia, da alcuni anni, molte indagini e ricerche evidenziano come la popolazione migrante incontri difficoltà di natura diversa, economica, sociale e/o culturale nell'accesso e nel godimento dei servizi fondamentali, fruiti in ambiti quali la sanità, l'istruzione e l'abitazione, che coinvolgono anche una parte significativa della popolazione italiana e che generano differenze significative tra individui e gruppi. L'8° Rapporto Gimbe fotografa un "Servizio Sanitario Nazionale in crisi strutturale, vittima di un defianziamento mascherato, con aumento delle disuguaglianze, spesa privata in crescita e personale sanitario in fuga. Le Regioni affrontano tagli, carenze e ritardi nell'attuazione delle riforme territoriali e del PNRR. Senza un intervento deciso, milioni di cittadini rischiano di rinunciare alle cure. La Fondazione propone un Piano di Rilancio basato su un 'nuovo patto politico, sociale e

¹ Ne sono esempi il progetto MIGHTY, <https://www.epidemiologia.it/notizie/webinarmighty> e il progetto Age-IT, <https://ageit.eu/wp/>.

professionale per salvare la sanità pubblica' (Gimbe, 2025: 1). Ai problemi che questa crisi strutturale crea, per la popolazione migrante o con background migratorio, si aggiungono altri elementi quali le difficoltà logistiche nel raggiungere le strutture di cura, in particolare per alcune fasce di popolazione, ma anche, e soprattutto, problemi legati agli effetti della scarsa alfabetizzazione sanitaria, che rendono molto difficile l'utilizzo dei sistemi telematici di prenotazione o la comprensione del funzionamento delle strutture sanitarie. Si tratta di fattori di condizionamento il benessere e la salute, e che possono incidere sulla fruizione di diritti fondamentali soprattutto di gruppi di destinatari più vulnerabili come minori, donne, persone anziane.

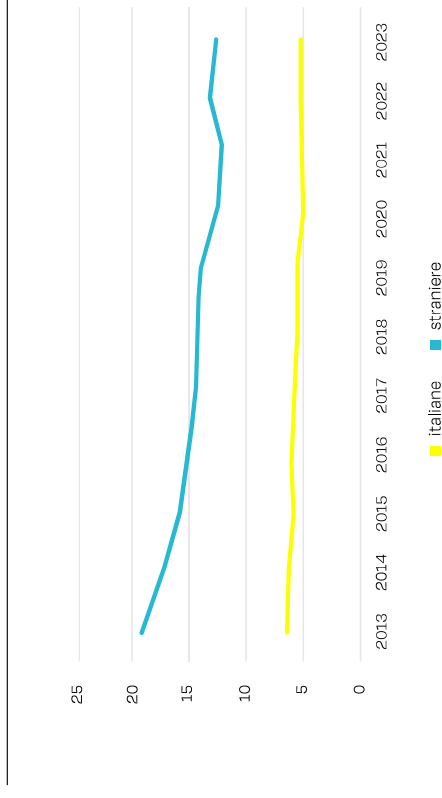
Il capitolo affronta alcune importanti criticità che riguardano diversi soggetti in differenti periodi della loro esistenza, quali la questione dell'interruzione volontaria di gravidanza (IVG) e dell'aborto tra le donne con background migratorio; il processo di invecchiamento che ormai investe anche fasce di popolazione di origine non italiana; le condizioni di vita e di salute dei/delle migranti all'interno dei Centri di permanenza per il rimpatrio.

Il diritto e il ricorso all'aborto da parte delle donne di origine immigrata

Nell'aprile del 2025 sono stati presentati i risultati finali del Progetto "Interventi per il miglioramento della qualità dei dati, dell'offerta e dell'appropriatezza delle procedure di esecuzione e della divulgazione delle informazioni sull'interruzione volontaria di gravidanza (IVG)", finanziato dal Ministero della Salute (Programma CCM 2022, Ministero della Salute, 2025). Il coordinamento del progetto era stato affidato al Reparto Salute della Donna e dell'Età Evolutiva dell'ISS e la realizzazione è avvenuta con la collaborazione di ISTAT, AIFA, le Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Sardegna, le società e federazioni scientifiche di settore. In particolare, la sezione del progetto dedicata al ricorso alle IVG da parte della popolazione con background migratorio ha visto il prezioso contributo del Tavolo Immigrazione e Salute (Società Italiana Medicina delle Migrazioni, Medici Senza Frontiere, Medici del Mondo). Il progetto ha ben illustrato le criticità che questo target di popolazione incontra nella fruizione del diritto all'aborto e il ruolo sempre più cruciale dei servizi consultoriali nel rispondere ai bisogni di salute delle donne.

Nel 2023, la popolazione residente in Italia con background migratorio rappresentava circa il 9%, e tra di loro le donne in età feconda (15-49 anni) costituivano il 12,2%. Tra le donne che avevano effettuato un'interruzione volontaria di gravidanza, la percentuale di immigrate o di origine straniera saliva al 27,4%, con un tasso di abortività pari al 12,4 per 1.000 rispetto al 5,2 per 1.000 delle donne italiane (grafico 1).

Grafico 1. Tassi di abortività per 1.000 donne, italiane e straniere. Anni 2013-2023



Fonte: ISTAT²

A parte il lieve aumento dei tassi nel 2021-2022, si osserva la continua riduzione dei valori tra le donne straniere pari a 7 punti % in 10 anni. Circa la nazionalità, i tassi più elevati si osservano tra le donne peruviane e nigeriane, seguite da cinesi, albanesi, marocchine e rumene. La riduzione a carico delle donne rumene e albanesi, che hanno una maggiore anzianità migratoria, potrebbe essere il risultato di una maggiore familiarità con i servizi territoriali e, di conseguenza, con gli interventi di pianificazione familiare.

Come rilevato dal rapporto dell'ISS, per quanto riguarda le donne che hanno praticato aborto, a differenza delle donne italiane, le donne straniere hanno più figli (il 49% ha almeno 2 figli, contro il 32% delle italiane), sono più spesso coniugate (47,2% vs 28,8%), e, soprattutto, meno scolarizzate e meno attive nel mondo del lavoro (Angelucci et al., 2025). **È evidente il ruolo che giocano la scarsa istruzione e la mancanza di occupazione nell'uso inappropriato o assente dei servizi.**

Dalla ricerca è emerso chiaramente anche il ruolo importante dei servizi consultoriali, che rimangono la prima scelta tra le donne immigrate o con background migratorio: il 22,1% di questo gruppo si rivolge ai consultori, rispetto al 13,8% delle donne italiane. **Si tratta, quindi, di uno spazio fondamentale nella tutela della salute materno-infantile, che richiederebbe un potenziamento mirato**

² I dati di fonte ISTAT sono stati reperiti nell'ambito del progetto "Interventi per migliorare la qualità dei dati, la prevenzione e l'appropriatezza delle procedure per l'IVG: il progetto CCM 2022", disponibile in: <https://www.epicentro.iss.it/ivg/progetto-ccm-2022>.

e **maggiori investimenti di risorse** (umane e logistiche). In particolare, per quanto riguarda il diritto all'aborto, è necessario un maggior investimento nel personale responsabile dell'interpretariato e della mediazione culturale, oltre a una migliore offerta di materiale esplicativo plurilingue che possa fornire informazioni chiare sulle procedure e sui servizi disponibili. Se la formazione del personale viene considerata prioritaria, a dimostrazione di come questa attività non possa mai essere sottovalutata, lo studio si concentra sulla **necessità di superare stereotipi e pregiudizi da parte del personale socio-sanitario**, ancora troppo pretenso a vedere le donne straniere come soggetti fragili e non autonomi, e spesso ritenute incapaci di utilizzare la contraccezione.

Per quanto riguarda l'aborto farmacologico, le donne con background migratorio ne sono interessate nel 56,1% dei casi, contro il 59,4% delle italiane. Tale differenza, sia pur non molto significativa, risiede nella richiesta tardiva di IVG (l'intervento può essere realizzato entro la nona settimana), e nella percezione di una più difficile gestione in autonomia di questa procedura, spesso ritenuta tale sia dalle donne sia dagli operatori e dalle operatrici sanitari/e. I timori delle donne riguardo a pratiche sanitarie meno immediatamente comprensibili si aggiungono a quelli degli operatori e delle operatrici sulle possibilità di gestione errata delle procedure, che dovrebbero essere eseguite in autonomia. In questo contesto, si limita l'accesso a procedure meno traumatiche e invasive rispetto a quelle chirurgiche, che invece sono più facilmente proposte. A tal fine, il potenziamento dei servizi, soprattutto del personale e del tempo dedicato all'ascolto delle donne, permetterebbe di instaurare un dialogo più costruttivo e chiarificatore, migliorando così l'accesso a questo servizio (Angelucci et al., 2025).

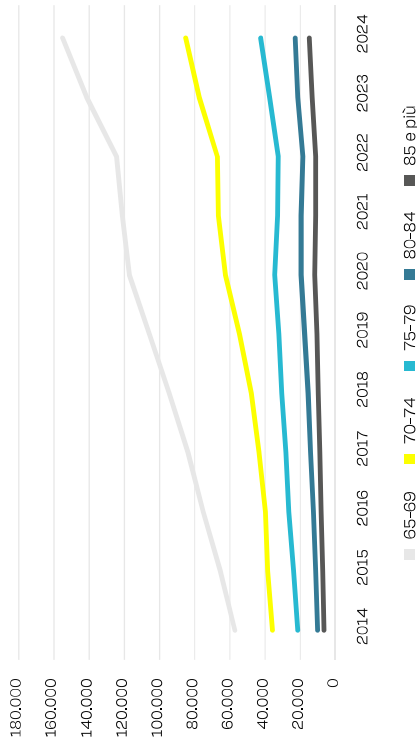
Una popolazione (già) invecchiata

La fruizione dei servizi, per tutelare meglio la salute, riguarda ancora di più la popolazione anziana. L'Italia è da più di mezzo secolo un Paese di immigrazione e, se da un lato l'arrivo di numerose persone e la formazione di nuove famiglie continuano a mantenere più giovane la popolazione straniera rispetto a quella italiana, cionondimeno negli anni il "contingente" più anziano ha continuato a crescere (grafico 2).

Al normale e progressivo invecchiamento della popolazione arrivata in Italia giovane negli anni '80 e '90 del secolo scorso, si sono aggiunte persone arrivate più avanti negli anni, con percorsi migratori molto diversi. Si parla infatti di generazione zero a proposito di quanti e quante sono entrati/e tramite ricongiungimento familiare con l'obiettivo di sostenere figli e figlie impegnati/e nel mondo del lavoro, nella cura dei/delle nipoti e nelle attività domestiche (King et al., 2014). Inoltre, si registra una crescente migrazione di assistenti familiari, tutte donne, provenienti principalmente dall'Europa dell'Est, ma anche dalle Filippine, arrivate in Italia tra i cinquantenni e i sessantenni. Un terzo contingente, poi, è dato

da persone provenienti da Paesi a sviluppo economico avanzato che, raggiunta l'età pensionabile, hanno scelto l'Italia come loro residenza elettiva.

Grafico 2. Persone anziane con background migratorio presenti in Italia per classi di età. Anni 2014-2024



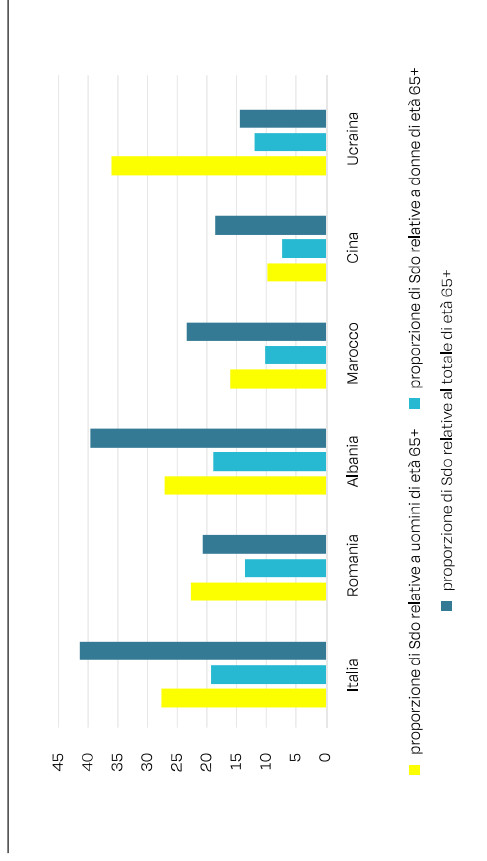
Fonte: Eurostat (2025)

All'interno di questi stessi gruppi i bisogni, così come gli strumenti di resilienza, sono molto eterogenei e dipendono dalle caratteristiche individuali delle persone e dalla molteplicità di fattori come la provenienza, il genere, la classe sociale di appartenenza, il livello di istruzione, la religione.

I dati sanitari sono ancora parziali e difficili da analizzare anche a causa del fatto che, con l'acquisizione della cittadinanza italiana, una parte sempre più consistente della popolazione migrante viene aggregata a quella nativa, distorcendo in parte gli esiti di analisi specifiche diacroniche e/o sincroniche, soprattutto in territori diversi.

Tenendo presente questo limite, è interessante osservare, mediante le Schede di Dimissione Ospedaliera (SDO), relative al 2023 (grafico 3), la differente porzione di ricorso alle strutture ospedaliere tra la popolazione straniera di età superiore ai 65 anni. In particolare, i valori relativi alle nazionalità più numerose e alla popolazione italiana evidenziano sia una maggiore proporzione di dimissioni ospedaliere tra la popolazione italiana, sia una netta maggioranza di uomini in tutte le popolazioni, con un'ulteriore accentuazione in quella ucraina, che mostra la più grande differenza tra uomini e donne. Viceversa, i valori che si riferiscono alle SDO relative alla popolazione cinese over 64 sono i più bassi, tanto per gli uomini quanto per le donne.

Grafico 3. Proporzioni di SDO fra la popolazione over 65. Anno 2023, per genere e nazionalità. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati: Ministero della Salute (2025) e Eurostat (2025)

La scarsa disponibilità di informazioni statistiche recenti³ è compensata da una vasta letteratura che consente di delineare uno scenario già consolidato sulla **complessità dei bisogni di salute delle persone migranti anziane**. In primo luogo, tipologie di lavoro precarie ed usuranti, condizioni abitative malsane e spesso in sovraffollamento, incertezza sulla regolarità del soggiorno, isolamento e spaesamento sono tutti fattori che concorrono a determinare il cosiddetto effetto “migrante esausto”. Esso è il risultato del depauperamento del bagaglio di salute di cui sono portatori e portatrici i e le giovani migranti che arrivano in Italia, soprattutto quando il nostro è il Paese di primo approdo nella loro esperienza migratoria. Secondariamente, agli effetti delle condizioni di vita usuranti si aggiunge il processo di acculturazione e assimilazione negativa, che comporta l’adozione di stili di vita dannosi per la salute, come il consumo di alcol, il fumo di sigarette e cambiamenti nell’alimentazione con un minore consumo di frutta e verdura (Pasini & Merotta, 2025).

Vi sono, poi, fattori anche di natura socioeconomica e culturale che intervengono nel condizionare, in termini peggiorativi, l’accesso alle strutture sanitarie e, quindi, la loro fruizione. Senza voler indicare alcun ordine di importanza, si consideri la mancanza o scarsità di alfabetizzazione sanitaria, spesso respon-

³ Nel corso del 2025 sono state condotte diverse indagini sulla salute della popolazione migrante i cui dati ad oggi non sono ancora pubblicati. In particolare, all’interno della ricerca Age-IT un focus specifico è stato fatto sulla salute, e si rimandano alle prossime pubblicazioni i risultati.

sabile di un ritardato, quando non mancato, accesso alle cure. Ad essa è infatti attribuibile sia la scarsa consapevolezza del proprio stato di salute, con minimizzazione dei segnali di allarme, sia la scarsa conoscenza delle potenzialità delle cure offerte dai servizi sanitari (Trappolini & Giudici, 2021). La mancata *compliance*, soprattutto nei confronti delle malattie croniche, può inoltre essere associata alla stessa mancanza di conoscenza e consapevolezza sia delle patologie sia dei trattamenti di cura. Di altra natura è invece l’ostacolo rappresentato dall’isolamento sociale, causato dalla mancanza di membri della famiglia o di altre persone appartenenti a reti sociali alternative o complementari, ma anche dall’assenza di percorsi di inclusione capaci di offrire sostegno e guida durante il processo di invecchiamento. A questo proposito, **le persone appartenenti alla cosiddetta generazione zero sono tra le più vulnerabili per la loro forte dipendenza da figli e figlie residenti, per le scarse, se non inesistenti, reti sociali e per l’impossibilità di parlare la lingua e di muoversi autonomamente sul territorio** (Kobayashi & Khan, 2020).

Il processo di invecchiamento non è uguale per uomini e donne; come avviene nella popolazione generale, a fronte di una maggiore speranza di vita, lo stato di salute delle donne è mediamente peggiore di quello degli uomini. Nel caso della popolazione straniera si aggiunge la sovrapposizione di fattori legati alla migrazione stessa, alla scarsa reattività dei servizi, ma anche a norme sociali e culturali che definiscono ruoli di genere e generazionali che non si allineano ai comportamenti di protezione della salute della società ricevente. Inoltre, l’acettazione della vecchiaia, unita ad un atteggiamento fatalistico, può contribuire all’adozione di comportamenti contrari alla tutela della salute (Horne & Tierney, 2012). A tal proposito, alcune ricerche hanno evidenziato come, accanto alle difficoltà socio-economiche che affrontano le donne anziane con background migratorio, vi sia anche la perdita del ruolo sociale all’interno della famiglia, che può tradursi in una diminuzione dell’autostima con profonde ripercussioni sul benessere mentale. Questi effetti sono più marcati tra le donne che tra gli uomini, proprio per le condizioni di vita e lavoro che, molto spesso, spingono gli uomini all’esterno della sfera domestica (Cohen et al., 2018).

Le demenze, di crescente rilievo, interessano sempre più anche la popolazione immigrata o con background migratorio, oltre alla popolazione anziana italiana. Un’indagine condotta nella Regione Lazio, su individui di più di 50 anni italiani/e e stranieri/e, assistiti/e dal Servizio Sanitario Regionale nel 2021, ha registrato una prevalenza di demenza più bassa tra le persone straniere; nei centri territoriali che si occupano di tali disturbi (Angelici et al., 2024). Questo risultato, tuttavia, anziché rassicurare, invita a riflettere sulla possibilità che il fenomeno sia sottovalutato per diverse ragioni. In primo luogo, la diagnosi di qualsiasi forma di disturbo cognitivo può essere ritardata, o non avvenire mai, per problemi linguistici, per la scarsa alfabetizzazione sanitaria degli e delle utenti, per le difficoltà connesse alla comunicazione e accettazione di tali patologie. Un elemento fondamentale nel ritardare la diagnosi è la scarsità di test diagnostici validati su

culture diverse da quella dominante. Tuttavia, all'interno del progetto ImmiDem⁴ è stata proposta una versione tradotta e adattata della scala RUDAS, comunemente usata per lo screening dei disordini cognitivi e meno influenzata dalle differenze culturali e dalle abilità linguistiche,⁵ che possa diventare uno strumento utilizzabile nei centri territoriali che si occupano di tali disturbi.

Ciò nonostante, rimane fondamentale il lavoro di équipe multidisciplinari che possano rendere i servizi capaci di accogliere e rispondere ai diversi bisogni, incluso il superamento dello stigma e del sentimento di vergogna che molto spesso accompagnano queste malattie e che, di fatto, impediscono l'adesione al trattamento di cura.

Sembrirebbe, in definitiva, che **le persone straniere o di origine straniera possano essere associate alla popolazione italiana più svantaggiata e per la quale la scarsa istruzione ha un effetto più rilevante del reddito nel limitare l'accesso alle cure** come bene indicato dal Report anziani già nel 2019 e dall'analisi condotta su dati europei che individua come il declino di salute tra le persone di origine migrante sia maggiore tra quelle meno scolarizzate (Solé-Auró et al., 2024).

Centri di Permanenza per il Rimpatrio: condizioni di vita e tutela della salute

Anche nel 2025 il dibattito sui Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) è rimasto molto acceso, soprattutto per gli aspetti sanitari. L'appello che i membri della Società di Medicina delle Migrazioni (SIMM) hanno lanciato insieme all'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) e alla Rete Mai più lager-No al CPR nel 2024 è stato accolto da molte altre organizzazioni, comprese la Federazione nazionale degli ordini dei medici e chirurghi⁶ (FNOMCeO) e il Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi. L'appello invita il personale medico a non collaborare con le strutture, in primo luogo, non rilasciando il certificato di idoneità alla detenzione e, in secondo luogo, non partecipando, con il proprio operato, al normale funzionamento dei CPR in ragione delle condizioni ambientali fortemente iatrogene che sussistono nei centri (ASGI).

Il sistema detentivo dei CPR, che prevede la reclusione per un massimo di 18 mesi, non in relazione alla commissione di un reato, mette a dura prova la salute psico-fisica delle persone. Come dichiarato dal Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, la detenzione amministrativa deve essere fatta garantendo:

⁴ <https://immidem.it/en/the-project/>.

⁵ Per una descrizione più estesa si rimanda a <https://www.epicentro.iss.it/demenza/migranti-progetto-immidem-%20scala-rudas>.

⁶ <https://portale.fnomceo.it/la-fnomceo-accoglie-lappello-della-simm-sui-cpr-e-diritto-alla-salute/>.

“condizioni di trattenimento che assicurino l'assoluto rispetto della dignità della persona (articolo 19, comma 3 decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13), la protezione di tale diritto fondamentale implica rigorose verifiche da parte di un medico del Servizio sanitario nazionale preliminari all'ingresso, la visita di screening da parte del medico del CPR, un efficace coordinamento con le strutture sanitarie del territorio, un'attenzione costante da parte di tutte le professionalità che operano nel centro affinché le persone che presentano condizioni di salute incompatibili con il trattenimento siano tempestivamente sottoposte a una nuova valutazione medica, una scrupolosa considerazione e presa in carico dei fattori di vulnerabilità psicosociale”. (GPNL, 2024: 4).

In realtà, il certificato di compatibilità con la detenzione, che dovrebbe attestare l'assenza di patologie contagiose e pericolose per la comunità, di patologie acute o cronico-degenerative e di disturbi psichiatrici, si riduce sempre più spesso a un mero nulla-osta che dichiara esclusivamente l'assenza di patologie infettive. Il documento, nella maggior parte dei casi, viene rilasciato da personale non specializzato in medicina delle migrazioni o medicina detentiva; inoltre, in alcune circostanze e in difformità con quanto previsto dal regolamento, lo screening iniziale viene effettuato da personale medico dipendente direttamente dall'ente gestore del CPR (BMJ, 2024). **Come ampiamente denunciato da diversi soggetti, le condizioni di vita all'interno dei CPR incidono fortemente sia sulla sfera fisica sia su quella mentale dei/delle detenuti/e.** All'incuria dei luoghi, quasi sempre sporchi e trasandati quando non fatiscenti, si aggiungono la mancanza di privacy, l'assenza di attività significative, anche sul piano fisico/sportivo, le difficoltà a comunicare con l'esterno, la totale ignoranza sul proprio futuro. Sono cruciali poi, per gli effetti patogeni, l'abuso di psicofarmaci e l'utilizzo di prassi di isolamento, che non dovrebbe essere permesso nei CPR se non per ragioni di salute (Rondi & Figoni, 2023; Cocco & Mazzetti, 2024).

In questo contesto, la definizione “effetto migrante-detenuto” ben esemplifica le conseguenze che la permanenza in questi luoghi ha sulle persone e si contrappone perfettamente alle condizioni di salute che, ancora oggi, la maggior parte dei e delle migranti presenta alla partenza, come illustrato dal cosiddetto “effetto migrante-sano” (Cocco, 2025).

In definitiva, la detenzione all'interno dei CPR viola il diritto alla salute, a causa delle condizioni materiali dei locali, dello stato di profonda incertezza sul futuro, dell'isolamento dalla rete di familiari e amici e del senso di precarietà indotto, che influenzano significativamente il benessere delle persone recluse.

Da “migrante sano”, a “migrante esausto”, a “migrante detenuto”. Ancora una volta la dimensione della salute mette in luce le carenze di un sistema che non solo non riconosce, tutela e salvaguarda il diritto fondamentale alla salute di tutte le persone che vivono nel nostro Paese, ma sottovaluta le conseguenze che la mancanza di diritti e protezione di alcune fasce della popolazione residente avrà su tutti e tutte negli anni a venire.

Riferimenti bibliografici

- Angelici, L., Acampora, A., Cascini, S., Cacciani, L., Canevelli, M., Cova, I., Con-
toli, B., Pomati, S., Bellomo, G., & Bargagli, A. (2024). Dementia in migrants living
in Lazio region, Italy: Prevalence and population characteristics. *European Jour-
nal of Public Health*, 34 (Supplement_3), ckae144.1320. [https://doi.org/10.1093/
eurpub/ckae144.1320](https://doi.org/10.1093/
eurpub/ckae144.1320)
- Angelucci, A., Capparucci, P., Carrillo, D., Corsi Decenti, E., D'Aloja, P., Donati, S.,
Ferrari, C., Loghi, M., Marceca, M., & Pompili, A. (2025). *Documento di sintesi su
interruzione volontaria di gravidanza (IVG) in donne con background migratorio*
[Progetto CCM 2022]. Istituto Superiore di Sanità – Epicentro. [https://www.epi-
centro.iss.it/ivg/progetto-cm-2022](https://www.epi-
centro.iss.it/ivg/progetto-cm-2022)
- ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione). (2024). *Idoneità
alla vita nel CPR: appello ai medici. Necessaria la presa di coscienza*. [https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/idoneita-alla-vita-nel-cpr-appello-ai-me-
dici-necessaria-la-presa-di-coscienza/](https://
www.asgi.it/allontamento-espulsione/idoneita-alla-vita-nel-cpr-appello-ai-me-
dici-necessaria-la-presa-di-coscienza/)
- BMJ. (2024). Doctors should not declare anyone fit to be held in immigration
detention centres. *BMJ*, 384, q531. <https://doi.org/10.1136/bmj.q531>
- Cocco, N. (2025). CPR, detenzione amministrativa e criticità di salute. In Coali-
zione Italiana Diritti Civili (CILD, a cura di), *La tutela della salute all'interno dei CPR*
(giugno). CILD.
- Cocco, N., & Mazzetti, M. (2024). Cpr, detenzione amministrativa e salute: Una
presa di coscienza per gli operatori sanitari. In Centro Studi e Ricerche IDOS/
Immigrazione Dossier Statistico & Confronti (a cura di). *Dossier statistico immi-
grazione 2024*. Roma: Centro Studi e Ricerche IDOS/Immigrazione Dossier Sta-
tistico.
- Cohen, C. I., Lo, P., Nzodom, C., Sahl, S., & Llorente, M. (2018). Migration, ac-
culturation, and mental health. In *Culture, heritage, and diversity in older adult
mental health care* (pp. 53–80). American Psychiatric Association Publishing.
- Eurostat. (2025). *Dataset 18224909*. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/
view/migr_pop1ctz/default/table?lang=it](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/
view/migr_pop1ctz/default/table?lang=it)
- GNPL (Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà perso-
nale) (2024). *Rapporto sulla visita realizzata al CPR di Trapani il 7 febbraio 2024*.
[https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/page/it/rapporto_sulla_visi-
ta_realizzata_al_cpr_di_trapani_il_7_febbraio_2024?contentId=RPT17525](https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/page/it/rapporto_sulla_visi-
ta_realizzata_al_cpr_di_trapani_il_7_febbraio_2024?contentId=RPT17525)
- GIMBE. (2025). *8° Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale* (8 ottobre).
https://salviamo-ssn.it/var/contenuti/8_Rapporto_GIMBE_SSN.pdf

- Horne, M., & Tierney, S. (2012). What are the barriers and facilitators to exercise
and physical activity uptake and adherence among South Asian older adults: A
systematic review of qualitative studies. *Preventive Medicine*, 55(4), 276–284. <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2012.07.016>
- King, R., Cela, E., Fokkema, T., & Vullnetari, J. (2014). The migration and well-
being of the zero generation: Transgenerational care, grandparenting, and lo-
neiness amongst Albanian older people. *Population, Space and Place*, 20(8),
728–738. <https://doi.org/10.1002/psp.1895>
- Kobayashi, K., & Khan, M. M. (2020). Precarity, migration and ageing. In *Precarity
and ageing: Understanding insecurity and risk in later life* (pp. 115–146). Bristol:
Policy Press.
- Ministero della Salute. (2025). *Rapporto annuale sull'attività di ricovero ospe-
daliero – Dati SDO 2023*. [https://www.salute.gov.it/new/it/pubblicazione/rappor-
to-annuale-sullattivita-di-ricovero-ospedaliero-dati-sdo-2023/](https://www.salute.gov.it/new/it/pubblicazione/rappor-
to-annuale-sullattivita-di-ricovero-ospedaliero-dati-sdo-2023/)
- Pasini, N., & Merotta, V. (2025). La salute. In L. Zanfrini & N. Pasini (a cura di),
30° Rapporto sulle migrazioni 2024 (pp. 93–113). Milano: Fondazione ISMU ETS.
<https://www.ismu.org/30-rapporto-sulle-migrazioni-2024/>
- Rondi, L., & Figoni, L. (2023). Rinchiusi e sedati: L'abuso quotidiano di psico-
farmaci nei CPR italiani. *Altresconomia*, 1° aprile. [https://altresconomia.it/rinchiu-
si-e-sedati-labuso-quotidiano-di-psicofarmaci-nei-cpr-italiani/](https://altresconomia.it/rinchiu-
si-e-sedati-labuso-quotidiano-di-psicofarmaci-nei-cpr-italiani/)
- Solé-Auró, A., Sáenz-Hernández, I., & Ratniece, L. (2024). Age-related trajecto-
ries of health decline among immigrants and natives in Europe: The effect of edu-
cation. *Journal of Aging and Health*. <https://doi.org/10.1177/08982643241303973>
- Trappolini, E., & Giudici, C. (2021). Gendering health differences between non-
migrants and migrants by duration of stay in Italy. *Demographic Research*, 45,
221–258. <https://www.demographic-research.org/articles/volume/45/7>

Capitolo 7

Le religioni

Alessio Menonna e Giovanni Giulio Valtolina

"La composizione religiosa della popolazione con background migratorio non è più il risultato di un'immigrazione recente ed emergenziale, bensì l'esito di processi di lungo periodo, legati all'acquisizione della cittadinanza, all'integrazione socioeconomica e alla sempre maggiore influenza di eventi internazionali e fattori geopolitici."

Le risorse che la dimensione religiosa attiva nel processo migratorio, soprattutto in termini di coping e di resilienza, a fronte del forte stress determinato dagli ostacoli che chi emigra è chiamato ad affrontare, sono state spesso sottovalutate. Oggi però, anche in conseguenza della sempre più visibile presenza di migranti di religione islamica sul nostro territorio, l'opinione pubblica e il dibattito politico sembrano cominciare ad attribuire la giusta rilevanza all'appartenenza religiosa di chi giunge in Italia.

Come è ormai tradizione, in questo capitolo del Rapporto, andremo a presentare le stime elaborate da Fondazione ISMU ETS sulle appartenenze religiose dei migranti presenti in Italia nel 2025. Come già nei precedenti Rapporti della Fondazione, daremo conto delle stime per singola cittadinanza dei residenti stranieri, senza poter inserire nel conteggio coloro i quali non sono iscritti in anagrafe, ma includendo anche tutta la popolazione minorenni. È chiaro, quindi, che si tratta di una proiezione conservativa, che non tiene conto di possibili conversioni o di differenti profili di appartenenze religiose, in particolare tra prime e seconde generazioni di migranti.

Le dimensioni del fenomeno

L'aggiornamento delle stime¹ di Fondazione ISMU ETS al 1° luglio 2025 indica un aumento di residenti stranieri in Italia negli ultimi dodici mesi per tutte le appartenenze religiose: da un massimo di un raddiabile +10,3% per i copti, passati da meno di 84mila a più di 92mila e in crescita soprattutto se egiziani (da meno di 38mila a 45mila, +16,1%) o ucraini (da meno di 14mila a più di 16mila, +15,2%), mentre i copti rumeni sono rimasti stabili a 28mila; a un minimo di +0,5% per gli evangelici, complessivamente aumentati solo da circa 145mila a circa 146mila fedeli, nonostante l'incremento da 29mila a quasi 32mila (+7,5%) per la loro sub-componente nazionale principale, quella nigeriana.

Volendo però l'attenzione alle tre appartenenze religiose quantitativamente più importanti, è ancora più interessante la nuova crescita dei musulmani da meno di 1,6 milioni a più di 1,7 milioni (+8,8%): in termini assoluti, la più elevata e – in termini relativi – inferiore solamente a quella dei copti.

A confronto, l'incremento per i cristiani – sia cattolici sia ortodossi – è inferiore ad un terzo di quello rilevato per i musulmani, con un +2,4% per i cattolici, da circa 894mila a circa 915mila, e un +2,8% per gli ortodossi, da più di 1,5 milioni nel 2024 a poco meno di 1,6 milioni nel 2025.

Al contrario che per i musulmani, per queste due confessioni si registrano i minori aumenti a livello relativo fra tutte le fedi religiose, tranne i summenzionati evangelici, e senza considerare il collettivo degli atei o agnostici (passato da circa 508mila a circa 518mila componenti, con un +2,0% annuo).

Nel mezzo, infine, con incrementi annui meno significativi si collocano tutti gli altri gruppi religiosi: 182mila buddisti, in aumento del 3,8% rispetto ai circa 175mila del 2024; 139mila cristiani di altre tradizioni (quindi non cattolici né ortodossi, copti o evangelici), contro i circa 134mila del 2024; 118mila induisti, in crescita del 6,4% sempre nello stesso lasso di tempo (+2,5%); 94mila sikh (+5,6%; erano circa 89mila nel 2024); e infine circa 24mila seguaci di altre religioni (+7,4%; erano circa 22mila nel 2024).

In definitiva, ancora una volta possiamo rilevare che i cristiani – seppure mantengono la posizione di maggioranza assoluta – continuano a diminuire in relazione al totale degli stranieri. Al 1° luglio 2024 la loro incidenza nella popolazione straniera era scesa per la prima volta in Italia a quota 53,0%, a metà 2025 si

¹ Come per i risultati esposti nei Rapporti degli anni precedenti, non si sono potuti includere nel conteggio gli stranieri che non sono iscritti in anagrafe (irregolari nel soggiorno o non residenti, di cui non si hanno le quantificazioni numeriche per singola nazionalità) ma si è inclusa tutta la popolazione minorene non italiana, per cui, in assenza di informazioni, si sono ipotizzati profili religiosi nazionali uguali a quelli delle rispettive componenti maggioranti. Si è così stimato il numero di fedeli per singola nazionalità al 1° luglio 2025, moltiplicando il numero dei residenti stranieri per nazionalità (secondo i più recenti dati dell'ISTAT aggiornati al 1° gennaio 2024) per le incidenze delle varie appartenenze religiose e successivamente – conoscendo solamente il numero di stranieri complessivi ad inizio 2025 – aggiornando i risultati al 1° luglio, ipotizzando per ciascun gruppo nazionale e differenzialmente per sesso un aumento proporzionale a quello specifico dell'ultimo anno.

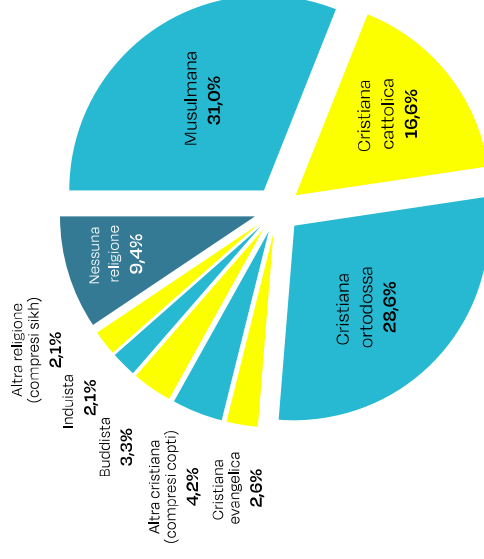
stima in ulteriore contrazione a non più del 52,0% per una riduzione relativa sia dei cattolici (dal 17,0% al 16,6%), sia degli ortodossi (dal 29,1% al 28,6%), sia degli evangelici (dal 2,8% al 2,6%). Solo i copti, come abbiamo già indicato più sopra, risultano in leggero aumento (dall'1,6% all'1,7%), mentre rimangono stabili tutti gli altri sottogruppi cristiani (2,5%).

Di contro, aumentano d'incidenza i musulmani, che avevano sfiorato il 30% degli stranieri presenti al 1° luglio 2024 (29,8%) e dodici mesi dopo raggiungono il 31,0%, rafforzando peraltro così ulteriormente il proprio primato in Italia, davanti ai cristiani ortodossi se si considerano questi ultimi disgiunti dai cristiani nel loro complesso.

Per ciò che concerne tutte le altre appartenenze religiose, invece, le relative quote sul totale degli stranieri restano immutate negli ultimi dodici mesi: 3,3% d'incidenza i buddisti, 2,1% gli induisti, 1,7% i sikh, 0,4% i fedeli di altre religioni.

L'unica altra variazione di rilievo è quella degli atei o agnostici, che scendono leggermente d'incidenza dal 9,7% del 1° luglio 2024 al 9,4% della stessa data di calendario del 2025.

Grafico 1. Distribuzione percentuale degli stranieri residenti in Italia per appartenenza religiosa al 1° luglio 2025

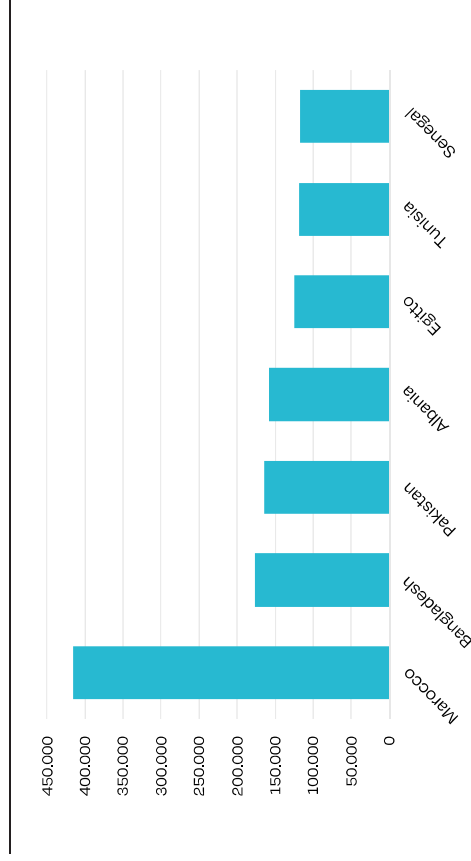


Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT ed Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

Le principali nazionalità tra i musulmani

A livello di singole cittadinanze, i gruppi storicamente più presenti in Italia – quelli dei marocchini e degli albanesi – nell'ultimo anno perdono presenze rispetto agli altri collettivi. A metà del 2025, i marocchini continuano a mantenere la prima posizione con 416mila fedeli musulmani, ma con un molto modesto aumento dello 0,5% rispetto a dodici mesi prima (quando erano circa 414mila), e gli albanesi perdono due posizioni in graduatoria, con un incremento dell'1,2% (più di 158mila contro i 156mila dello scorso anno), in favore degli asiatici bangladeshi, che fanno rilevare una significativa crescita da 149mila a 176mila unità (+18,3%), e pakistani, pure con un importante incremento da 139mila a 165mila unità (+18,2%).

Grafico 2. Principali Paesi per numero di musulmani residenti in Italia al 1° luglio 2025



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT ed Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiculturalità

Tra l'altro, proseguendo un trend cominciato alcuni anni fa, sono andati molto ridefiniti i rapporti quantitativi tra le quattro principali collettività nazionali (Marocco, Bangladesh, Pakistan, Albania), con un aumento dei migranti dall'area asiatica, in particolare dal subcontinente indiano e una diminuzione, invece, dei migranti provenienti dall'Albania e dal Marocco. E anche per quanto riguarda le altre nazionalità di provenienza dei migranti si registrano crescite di differente intensità, che modificano gli scenari: il Senegal perde due posizioni, con una crescita da 111mila a 117mila unità (+5,3%), a favore di Egitto (da 108mila a 125mila, +16,1%) e Tunisia (da 105mila a 119mila, +13,6%).

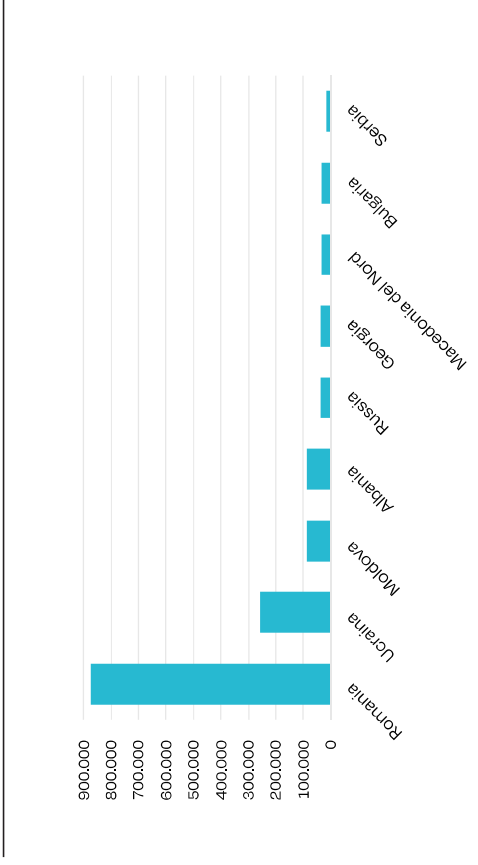
Dall'ottava posizione in giù, poi, le numerosità rilevate sono molto inferiori a quelle di questi primi sette gruppi nazionali, che concentrano i tre quarti del totale dei musulmani stranieri presenti in Italia al 1° luglio 2025: 27mila gambiani, 26mila maliani, 23mila kosovari, altrettanti turchi, 20mila algerini, 19mila afgani, 18mila srilankesi, 17mila cittadini della Bosnia-Erzegovina, 15mila guineani.

Le principali nazionalità tra i cristiani ortodossi

Al 1° luglio 2025, il panorama delle diverse cittadinanze tra gli stranieri ortodossi è, come nei precedenti anni, meno geograficamente differenziato rispetto a quello musulmano. E ciò sia per una più forte preminenza del primo collettivo in graduatoria, in questo caso quello rumeno, che nonostante non aumenti la propria numerosità negli ultimi dodici mesi (con una presenza stabile di 874mila persone) rappresenta da solo – come sempre – la maggioranza assoluta (55,5%) del numero di ortodossi stranieri residenti in Italia, sia perché tutti i principali nove gruppi nazionali in graduatoria (che nel complesso rappresentano già il 92,7% del fenomeno complessivo) sono est-europei. Dietro ai rumeni si collocano gli ucraini passati da 225mila a 259mila negli ultimi dodici mesi (+15,2%) e, a seguire, nell'ordine i moldovi (nonostante una diminuzione dell'8,8% da 96mila a 88mila), gli albanesi (cresciuti leggermente da 85mila a 86mila), i russi (da 34mila a 37mila), i georgiani (in aumento da 30mila a 37mila), i macedoni del Nord (diminuiti leggermente da 34mila a 33mila), i bulgari (stabili a circa 32mila) e i serbi (calati in numerosità da 16mila a 15mila).

In definitiva l'insieme degli ortodossi stranieri in Italia al 1° luglio 2025 mantiene ancora una fisionomia a prevalenza romena, ma con un'incidenza che negli ultimi anni tende gradualmente a ridursi, a vantaggio soprattutto delle collettività ucraine e – tra i Paesi più in crescita – georgiane, i cui aumenti verosimilmente riflettono anche le più recenti tensioni geopolitiche nell'area dell'Europa orientale. Ne emerge un processo di riequilibrio interno che, pur non intaccando la forte impronta europea del fenomeno (a differenza della maggior variabilità geografica rilevata tra i musulmani e, ancor più, come vedremo, tra i cattolici), indica comunque una diversificazione delle provenienze nazionali e una progressiva nuova redistribuzione dei pesi relativi tra i principali gruppi.

Grafico 3. Principali Paesi per numero di cristiani ortodossi residenti in Italia al 1° luglio 2025



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT ed Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiculturalità

Le principali nazionalità tra i cristiani cattolici

Tra gli stranieri in Italia, i cattolici costituiscono il terzo gruppo per numerosità e, a differenza degli ortodossi, mostrano una maggiore eterogeneità di provenienze nazionali, pur condividendo con questi ultimi l'appartenenza alla cristianità.

Tra i cattolici, al primo posto per numerosità troviamo anche nel 2025 i filippini (poco meno di 140mila, l'1,0% in meno rispetto ai poco più di 141mila segnalati nel 2024, e molto stabili in numerosità complessivamente da almeno un biennio), seguiti dai peruviani (90mila, contro gli 81mila del 1° luglio 2024), che nell'ultimo anno hanno superato gli albanesi (89mila, in lieve aumento rispetto agli 88mila di dodici mesi prima).

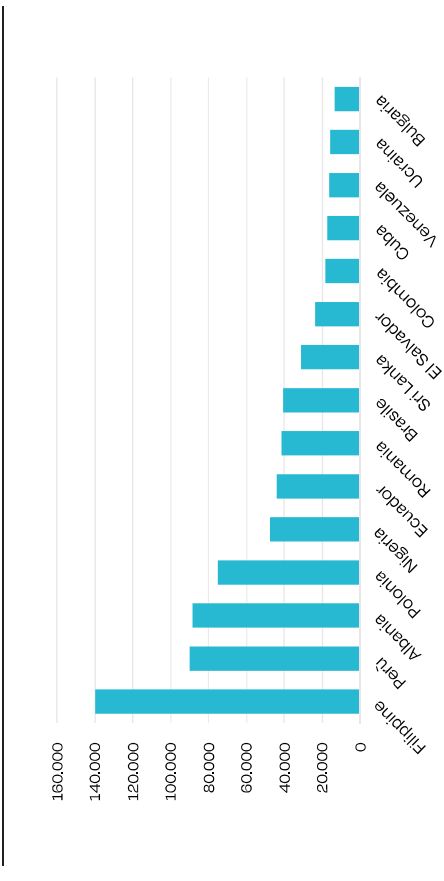
Come si può notare, già solo le prime tre cittadinanze in graduatoria fanno riferimento a tre continenti diversi (Asia, America, Europa), a testimonianza di un'ampia e non selettiva diffusione di tale appartenenza religiosa. Inoltre, tali diverse nazionalità coprono solamente poco più di un terzo del collettivo cattolico complessivo (il 34,8%), mentre le prime tre nazionalità fra gli ortodossi – tutte dell'Est Europa – sfioravano i quattro quinti del totale (77,5%).

È poi interessante rilevare come la successiva terna di nazionalità in graduatoria per numerosità tra i cattolici nel 2025 copra nuovamente tre continenti diversi, includendo in questo caso anche l'Africa; e così quella ancora dopo,

seppur di nuovo con l'assenza di quest'ultimo continente. Dalla quarta alla sesta posizione si trovano, infatti, nell'ordine, la Polonia (75mila fedeli, contro i 76mila del 2024), la Nigeria (48mila contro i 44mila del 2024) e l'Ecuador (44mila fedeli contro i 48mila del 2024); dalla settima alla nona posizione troviamo la Romania (stabile a 42mila), il Brasile (41mila contro le 39mila presenze del 2024) e lo Sri Lanka (stabile a 31mila).

Questi dati confermano ulteriormente un quadro caratterizzato da un'ampia e più equilibrata diffusione di questa appartenenza religiosa tra i migranti provenienti dai diversi continenti. E solo dalla decima posizione in poi troviamo quattro stati di un medesimo continente, l'America: El Salvador (con 24mila fedeli cattolici in Italia nel 2025 contro i 21mila di dodici mesi prima), Colombia (19mila, contro i 16mila nel 2024), Cuba (18mila contro i 16mila) e Venezuela (16mila, a fronte dei circa 14mila del 2024). Infine, seguono ancora due gruppi del medesimo continente, in questo caso l'Europa: l'Ucraina (16mila fedeli, contro i 14mila stimati per il 2024) e la Bulgaria (stabile a 14mila).

Grafico 4. Principali Paesi per numero di cristiani cattolici residenti in Italia al 1° luglio 2025



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati ISTAT ed Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiculturalità

Fattori geopolitici e scenari in evoluzione

La lenta ma progressiva trasformazione delle principali appartenenze religiose tra gli stranieri in Italia evidenzia come i flussi migratori non siano determinati solamente da dinamiche demografiche o economiche, ma anche da fattori geopolitici e contesti internazionali. In particolare, nel caso degli ortodossi, l'incremento di alcune collettività provenienti dall'Europa orientale – in particolare ucraini e georgiani – appare strettamente collegato alle tensioni regionali e al conflitto in Ucraina, che hanno generato spostamenti significativi verso l'Italia, alterando i tradizionali equilibri interni al gruppo e riducendo gradualmente la preminenza assoluta della comunità romena.

Tra i musulmani, i flussi migratori mostrano una crescente rilevanza dei Paesi del subcontinente indiano: la forte crescita di bangladeshi e pakistani, a fronte di incrementi più contenuti o addirittura cali di popolazioni storicamente presenti come marocchini, albanesi e senegalesi, indica un progressivo spostamento verso comunità asiatiche emergenti.

Una parte di questa apparente diminuzione delle comunità storiche può essere spiegata dal fatto che molti dei loro membri acquisiscono la cittadinanza italiana: in altre parole, non scompaiono dal tessuto sociale, ma diventano formalmente italiani, riducendo la loro rappresentanza numerica tra gli stranieri e modificando così la percezione statistica della loro incidenza.

Questo fenomeno non altera, comunque, in maniera consistente la differenza tra comunità storiche consolidate e comunità emergenti, di dimensioni più piccole ma in rapida crescita.

L'analisi dei flussi migratori legati a contesti geopolitici consente di osservare non solo le variazioni numeriche, ma anche possibili effetti sociali, culturali e demografici sul territorio italiano. Le comunità emergenti, in particolare quelle provenienti dall'Asia meridionale e orientale, contribuiscono a introdurre nuove presenze linguistiche, culturali e religiose, con potenziali riflessi sulla composizione delle città e delle regioni italiane dove maggiormente si concentrano. Contestualmente, le comunità con una maggiore anzianità immigratoria, pur diminuendo numericamente per effetto della naturalizzazione, mantengono un ruolo significativo nel dare continuità a tradizioni e reti sociali consolidate, fungendo da "poli di stabilità" all'interno dei rispettivi gruppi religiosi.

Quanto appena osservato permette di mettere in luce la natura fortemente dinamica e multidimensionale della popolazione straniera in Italia. **La composizione religiosa della popolazione con background migratorio, così, non è più soltanto il risultato di un'immigrazione recente ed "emergenziale", ma anche l'esito di processi di lungo periodo legati all'acquisizione della cittadinanza, all'integrazione socioeconomica e alla sempre maggiore influenza di eventi internazionali.** L'osservazione dei flussi migratori di questi ultimi anni sembra mostrare che nel futuro assisteremo probabilmente a una ulteriore diversificazione dei gruppi etnici presenti, a una progressiva redistribuzione dei pesi rela-

tivi tra le principali comunità e a un consolidamento della presenza di comunità emergenti in contesti urbani e regionali strategici. In questo senso, lo studio dei flussi legati ad aree politicamente instabili, a causa di tensioni che si riverberano su scala internazionale, può divenire uno strumento particolarmente utile per prevedere la trasformazione delle diverse componenti religiose – e culturali – della società italiana.

Parte III

L'Italia nello scenario europeo e internazionale

Capitolo 8

Le migrazioni in Europa

Giorgia Papavero

"La popolazione europea si arricchisce nella sua diversità grazie ai flussi di nuovi cittadini dall'estero e da mobilità interna tra Paesi membri e se si considerano anche le numerose acquisizioni di cittadinanza è evidente come la presenza straniera sia sempre più stabile e consolidata nel contesto europeo."

La componente regolare residente in UE: popolazione nata all'estero e popolazione straniera

Su 449,3 milioni di persone residenti nell'Unione europea al 1° gennaio 2024, 44,7 milioni – pari al 10% del totale – sono nate fuori dal territorio dell'Unione (+2,3 milioni rispetto all'anno precedente) e altri 17,9 milioni di residenti sono nati in un altro Paese UE: sono dunque oltre 62 milioni i cittadini residenti negli Stati membri nati all'estero (il 14% della popolazione), indipendentemente dalla cittadinanza corrente (tabella 1).

In termini assoluti, si riscontra il maggior numero di individui nati all'estero in Germania (16,9 milioni), Francia (9,3 milioni), Spagna (8,8 milioni) e Italia (6,7 milioni). Questi quattro Paesi ospitano complessivamente il 66,6% delle persone nate all'estero che vive nell'UE.

In termini relativi, invece, la proporzione più elevata di individui nati all'estero rispetto alla popolazione totale si registra in Lussemburgo (51% della popolazione residente), seguita da Malta (30,8%), Cipro (26,9%), Irlanda (22,6%), Austria (22,1%), Svezia (20,6%) e Germania (20,2%). Al contrario, le persone nate all'estero rappresentano meno del 5% della popolazione in Polonia (2,6%), Romania

(3,1%), Bulgaria (3,3%) e Slovacchia (3,9%) riproponendo il consueto divario Est-Ovest già osservato più volte nelle precedenti edizioni di questo Rapporto.

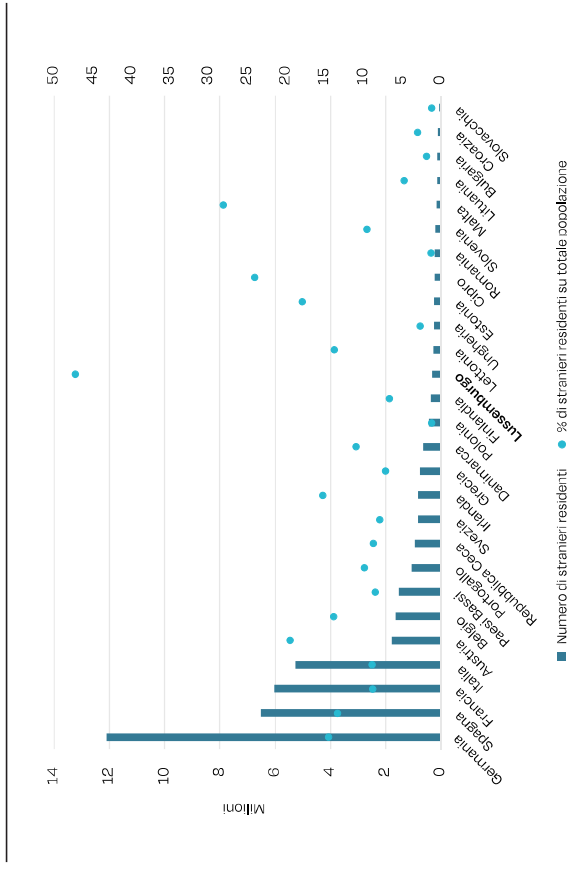
Tabella 1. Popolazione residente nell'UE al 1° gennaio 2024 per gruppi di popolazione. Va. e %

Paese di nascita	V.a. (milioni)	% Cittadinanza	V.a. (milioni)	%	
Popolazione nata fuori da UE	44,7	9,9	Cittadini di Paesi terzi	29,0	6,5
Popolazione nata in altro paese UE	17,9	4,0	Cittadini di altri Paesi UE	14,0	3,1
Totale popolazione nata all'estero	62,6	13,9	Totale popolazione straniera	43,0	9,6
Popolazione nata in stesso Paese UE di residenza	386,7	86,1	Cittadini UE	406,3	90,4
Totale popolazione UE al 1° gennaio 2024	449,3	100,0	Totale popolazione UE al 1° gennaio 2024	449,3	100,0
Principali Paesi UE con persone nate all'estero	V.a. (milioni)	% su nati all'estero	Principali Paesi UE con cittadini stranieri	V.a. (milioni)	% su popolazione straniera
Germania	16,9	27,0	Germania	12,1	28,1
Francia	9,3	14,9	Spagna	6,5	15,1
Spagna	8,8	14,1	Francia	6,0	14,0
Italia	6,7	10,7	Italia	5,3	12,3

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat migr_pop1ctz, ultimo aggiornamento 23/05/2025

Se si considera la cittadinanza, quindi includendo anche persone nate in un Paese UE ma con cittadinanza straniera ed escludendo i naturalizzati, dei 449,3 milioni di persone che vivevano nell'UE al 1° gennaio 2024, 29 milioni (il 6,5%) erano cittadini di Paesi terzi – + 2,2 milioni rispetto all'anno precedente – mentre 14 milioni erano cittadini di altri Paesi UE residenti in uno diverso da quello di origine, **per un totale di 43 milioni di cittadini stranieri residenti, pari al 9,6% della popolazione UE** (tabella 1). In termini assoluti, ed in analogia con il dato sui nati all'estero, il maggior numero di cittadini stranieri residenti nei Paesi dell'UE è stato rilevato in Germania (12,1 milioni), Spagna (6,5 milioni), Francia (6 milioni) e Italia (5,3 milioni). Gli stranieri in questi quattro Paesi dell'UE rappresentavano collettivamente il 69,5% del numero totale di stranieri che vivevano nell'UE. **Se si considerano anche i Paesi EFTA – Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera – la popolazione straniera in Europa supera i 46 milioni di persone.**

Grafico 1. Numero di stranieri residenti (in milioni) e relativa incidenza percentuale sulla popolazione residente totale al 1° gennaio 2024



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat migr_pop1ctz, ultimo aggiornamento 23/05/2025

In termini relativi (grafico 1), il Paese dell'UE con la quota più elevata di stranieri al 1° gennaio 2024 era il Lussemburgo, dove gli stranieri rappresentavano il 47,2 % della popolazione totale. Alte percentuali di cittadini stranieri sono state osservate anche a Malta (28,1%) e a Cipro (24,0%). Per contro, gli stranieri rappresentavano meno del 3% della popolazione in Slovacchia (1,2%), Polonia (1,2%), Romania (1,2%), Bulgaria (1,8%) e Ungheria (2,6%). In termini relativi, il Lussemburgo ha anche la quota di gran lunga maggiore di cittadini di altri Paesi dell'UE, il 36,5%, seguito da Cipro con il 10,2% e dall'Austria con il 9,8%. Al contrario, Lituania e Polonia (0,1%), Romania (0,3%), Bulgaria e Lettonia (0,4%), Croazia (0,5%), Slovacchia (0,7%) e Ungheria (0,9%) hanno le quote più basse di cittadini di altri Paesi dell'UE a comporre la popolazione residente.

Tabella 2. Popolazione straniera in UE per gruppo di cittadinanza, al 1° gennaio 2024. V.a. e % su totale popolazione

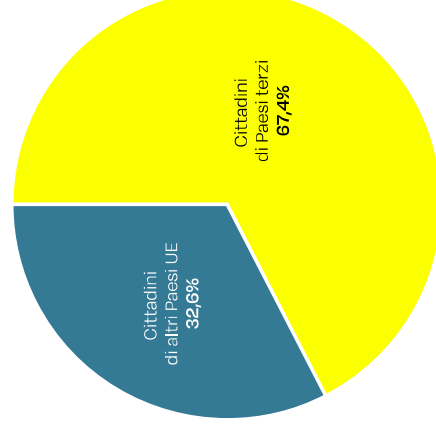
	Totale stranieri		Cittadini di un altro Paese UE		Cittadini di Paesi non UE		Apolidi		Totale popolazione europea	
	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%	%	%	V.a.	%
UE27	43.006.349	9,6	13.974.500	3,1	28.974.079	6,4	57.770	0,0	449.306.184	
Austria	1.784.881	19,5	901.726	9,8	878.376	9,6	4.779	0,1	9.158.750	
Belgio	1.633.795	13,8	996.708	8,4	636.395	5,4	692	0,0	11.817.096	
Bulgaria	1.191.111	1,8	252.298	0,4	93.245	1,4	568	0,0	6.445.481	
Cipro	231.985	24,0	98.320	10,2	133.665	13,8	0	0,0	966.365	
Croazia	115.174	3,0	19.072	0,5	95.544	2,5	558	0,0	3.861.967	
Danimarca	649.944	10,9	268.026	4,5	373.390	6,3	8.528	0,1	5.961.249	
Estonia	246.478	17,9	22.936	1,7	223.542	16,3	0	0,0	1.374.887	
Finlandia	371.345	6,6	107.881	1,9	262.151	4,7	1.313	0,0	5.603.851	
Francia	6.028.512	8,8	1.576.915	2,3	4.451.597	6,5	0	0,0	68.467.362	
Germania	12.108.988	14,5	4.409.114	5,3	7.680.991	9,2	18.883	0,0	83.456.045	
Grecia	743.847	7,2	114.711	1,1	629.136	6,0	0	0,0	10.400.720	
Irlanda	818.556	15,3	357.849	6,7	459.896	8,6	821	0,0	5.351.681	
Italia	5.253.658	8,9	1.389.640	2,4	3.863.529	6,6	489	0,0	58.971.230	
Lettonia	258.043	13,8	6.700	0,4	251.201	13,4	142	0,0	1.871.882	
Lituania	136.045	4,7	2.654	0,1	131.513	4,6	1.878	0,1	2.885.891	
Lussemburgo	317.531	47,2	245.548	36,5	71.825	10,7	158	0,0	672.050	
Malta	158.368	28,1	43.698	7,8	114.670	20,4	0	0,0	563.443	
Paesi Bassi	1.523.873	8,5	745.524	4,2	773.602	4,3	4.747	0,0	17.942.942	
Polonia	430.246	1,2	32.423	0,1	397.205	1,1	618	0,0	36.620.970	
Portogallo	1.045.398	9,8	179.276	1,7	866.111	8,1	11	0,0	10.639.726	
Rep. Ceca	945.560	8,7	189.495	1,7	755.833	6,9	232	0,0	10.900.555	
Romania	231.408	1,2	58.821	0,3	172.291	0,9	296	0,0	19.067.576	
Slovacchia	62.987	1,2	39.402	0,7	23.580	0,4	5	0,0	5.424.687	
Slovenia	203.273	9,6	20.858	1,0	182.415	8,6	0	0,0	2.123.949	
Spagna	6.502.282	13,4	1.724.292	3,5	4.773.620	9,8	4.370	0,0	48.619.695	
Svezia	834.339	7,9	313.162	3,0	512.595	4,9	8.582	0,1	10.551.707	
Ungheria	250.722	2,6	84.451	0,9	166.171	1,7	100	0,0	9.584.627	
Islanda	63.476	16,5	45.787	11,9	17.689	4,6	0	0,0	383.567	
Liechtenstein	13.721	34,3	7.238	18,1	6.488	16,2	0	0,0	40.015	
Norvegia	633.353	11,4	358.216	6,5	273.511	4,9	1.626	0,0	5.550.217	
Svizzera	2.415.584	27,0	1.519.512	17,0	895.202	10,0	870	0,0	8.962.258	

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat migr_pop1ctz, ultimo aggiornamento 23/05/2025

Per quanto riguarda le **provenienze**, i cittadini rumeni (quasi tre milioni), polacchi e italiani (entrambe oltre 1 milione) sono i tre gruppi più numerosi di cittadini di un Paese dell'UE che vivevano in altri Paesi dell'Unione, mentre gli ucraini (oltre 2,7 milioni), i turchi (1,7 milioni) e i marocchini (1,5 milioni) costituiscono i tre gruppi più numerosi di cittadini di Paesi non UE¹.

In tale contesto l'Italia svolge un duplice ruolo di Paese di attrazione per cittadini stranieri soprattutto di Paesi terzi, ma anche di Paese che esporta cittadini in altri Paesi membri: **l'Italia è tra i primi quattro Paesi UE per popolazione nata all'estero e numero di stranieri residenti** – insieme a Germania, Francia e Spagna – e figura anche tra i primi Paesi dell'Unione i cui cittadini decidono di trasferirsi in altri Paesi membri, e in particolare 571mila italiani vivono in Germania, 325mila in Spagna, 256mila in Francia e 152mila in Belgio. I rumeni – primo Paese UE per cittadini che risiedono in altro Paese UE, vivono soprattutto in Italia (oltre 1 milione), in Germania (776mila) e in Spagna (620mila). I cittadini polacchi hanno eletto a loro dimora abituale principalmente Germania (742mila), Paesi Bassi (194mila) e Irlanda (104mila).

Grafico 2. Popolazione straniera residente in UE al 1° gennaio 2024 per gruppi di cittadinanza. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat migr_pop1ctz, ultimo aggiornamento 23/05/2025

¹ Dati approssimati perché non disponibili per tutti i Paesi membri.

La popolazione straniera residente nell'Unione europea è determinata dunque sia dai flussi di migranti da Paesi terzi sia da movimenti interni ai Paesi membri, che ne aumentano la **eterogeneità** e composizione. I 43 milioni di stranieri residenti provengono per un terzo da altri Paesi UE, e il restante 67% da Paesi terzi. In Lussemburgo, Slovacchia e Belgio la proporzione di cittadini residenti provenienti da altri Paesi UE è superiore al 60%, mentre in Lituania, Lettonia, Polonia ed Estonia è meno del 10%.

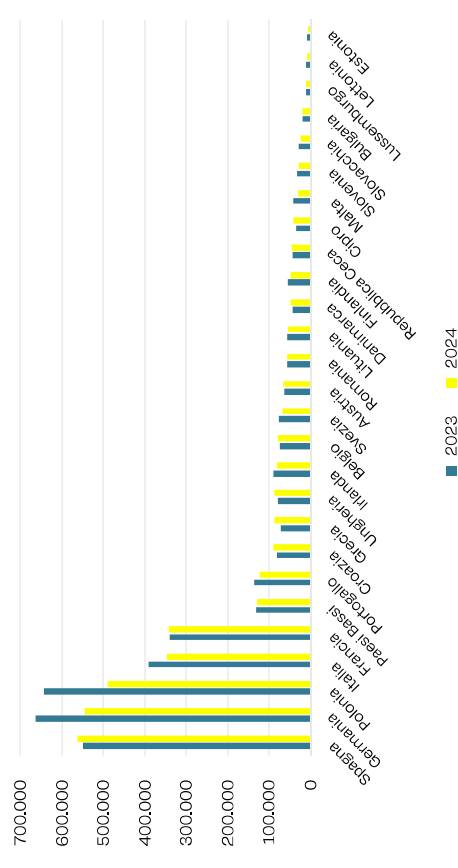
I Paesi UE che hanno mostrato il maggior dinamismo nella crescita della presenza straniera complessiva tra il 2022 e il 2024 sono: la Romania, il cui numero di stranieri è aumentato di quasi cinque volte, la Lituania con presenze straniere quadruplicate, e la Croazia con numero di stranieri triplicato in due anni. I principali Paesi di immigrazione invece hanno registrato aumenti meno significativi: +20% in Spagna, aumento del 13% in Francia, dell'11% in Germania, e del 4,4% in Italia. I Paesi che in due anni hanno al contrario perso popolazione straniera sono la Polonia (-5%), la Bulgaria e la Svezia entrambe con una riduzione del 4%.

Il dato di flusso: i nuovi permessi di soggiorno nel 2024

Accanto al dato di stock relativo alla popolazione residente, il monitoraggio dei primi permessi di soggiorno è importante per comprendere le tendenze più recenti negli ingressi legali da Paesi esteri all'Unione europea. **Nel 2024 sono stati rilasciati 3,5 milioni di primi permessi di soggiorno nell'UE** a cittadini di Paesi terzi, e la Spagna con oltre 562mila permessi detiene il maggior numero, pari al 16% del totale. Seguono la Germania con 545mila (15,5%), la Polonia con 389mila nuovi permessi rilasciati, e l'Italia con 346mila si posiziona al quarto posto avendo emesso il 10% dei permessi europei (era al secondo dopo la Germania l'anno precedente).

Rispetto al 2023 complessivamente vi è stato un calo dell'8,3%, dunque sono stati rilasciati 316mila primi permessi in meno. In termini assoluti i Paesi che hanno registrato un calo importante di permessi di soggiorno sono la Polonia (-154mila permessi), la Germania (-118mila) e l'Italia (-43mila). In termini relativi dal 2023 al 2024 in Estonia i nuovi permessi si sono quasi dimezzati, a Malta 29% e in Polonia la riduzione è stata di oltre un quarto. I Paesi che al contrario hanno rilasciato nel 2024 un numero di nuovi permessi di soggiorno maggiore rispetto all'anno precedente sono la Grecia (+17mila permessi, aumento del 24%), l'Ungheria (+10mila, +13%), e Cipro (+5.500, +16%)

Gráfico 3. Numero di primi permessi di soggiorno per Paese UE di rilascio. Anni 2023 e 2024. Va.



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat [migr_resfirst], ultimo aggiornamento 19/09/2025

Per quanto riguarda **le motivazioni**, a livello complessivo quasi un terzo dei permessi è da attribuirsi a ragioni di lavoro (1,1milioni), con una diminuzione importante del 12,2% rispetto al 2023; poco più un quarto dei permessi è stato rilasciato per motivi familiari, 950mila, con un calo del 6,5%; e calano anche i permessi per altri motivi, tra cui la protezione internazionale (-10%) che rappresentano nel 2024 un quarto dei permessi rilasciati. **L'unica motivazione di ingresso che registra un aumento rispetto al 2023 sono i permessi per motivi di studio:** sono stati 550mila, pari al 16% del totale, +4.500 permessi dal 2023. Le incidenze delle diverse motivazioni di ingresso registrano differenze a seconda dei Paesi di rilascio (tabella 3). I dati confermano, anche per il 2024, la netta prevalenza di permessi di soggiorno legati a ragioni lavorative nei Paesi dell'Europa orientale, Paesi con una storia migratoria più recente: se infatti mediamente in UE i cittadini stranieri entrano con permesso di lavoro in quasi un terzo dei casi, in Croazia essi rappresentano la quasi totalità degli ingressi (95%), in Lituania l'82%, in Romania il 77%, in Polonia il 69%, in Slovacchia il 69% e in Ungheria il 64%. Austria, Germania, Spagna e Francia registrano ingressi per lavoro non superiori ad un quinto del totale, in Belgio gli ingressi per lavoro sono il 10,5% del totale e l'Italia è penultima con l'11,3%. L'elevata proporzione di **permessi per famiglia è, invece, un**

indicatore del consolidamento della presenza migratoria: Paesi dove è elevata la proporzione di primi ingressi per motivi di famiglia sono Lussemburgo (52%), Svezia (49%), Spagna e Belgio al 46% entrambi, e Finlandia al 43%.

Tabella 3. Primi permessi di soggiorno rilasciati per Paese UE e motivazione. Anno 2024. V.a. e %

Paesi	Totale V.a.	% Famiglia	% Studio	% Lavoro	% Altro
UE27	3.505.906	271	15,7	31,9	25,3
Austria	65.668	28,5	10,4	12,7	48,5
Belgio	78.828	45,7	13,3	10,5	30,5
Bulgaria	19.662	27,2	12,1	44,0	16,7
Cipro	40.274	14,0	8,6	52,4	25,0
Croazia	89.809	3,0	0,5	95,3	1,2
Danimarca	47.067	30,1	31,0	32,3	6,5
Estonia	4.860	30,5	8,6	29,0	31,9
Finlandia	46.512	42,9	26,3	24,4	6,4
Francia	342.208	29,5	32,8	17,1	23,6
Germania	544.987	36,1	13,8	14,2	35,9
Grecia	87.932	18,3	0,9	25,3	55,4
Irlanda	79.985	5,2	48,0	23,9	22,9
Italia	346.411	31,8	6,0	11,3	51,0
Lettonia	9.027	18,6	32,3	39,4	9,7
Lituania	54.665	4,7	10,5	81,8	2,9
Lussemburgo	9.882	52,2	8,6	25,2	13,9
Malta	29.433	8,8	25,6	49,6	15,9
Paesi Bassi	128.378	32,9	17,0	18,2	31,8
Polonia	488.846	4,6	5,0	69,1	21,3
Portogallo	121.872	19,8	13,7	49,7	16,8
Repubblica Ceca	45.436	27,3	21,1	35,9	15,6
Romania	57.111	9,7	9,5	77,2	3,7
Slovacchia	23.594	15,9	11,7	69,1	3,3
Slovenia	27.378	31,2	10,2	57,3	1,3
Spagna	561.640	46,0	20,8	17,0	16,1
Svezia	66.817	49,1	19,8	19,1	12,0
Ungheria	87.624	7,2	23,4	63,6	5,9

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat [migr_resfirst], ultimo aggiornamento 19/09/2025

L'Irlanda detiene il primato per permessi di soggiorno rilasciati per ragioni di studio (il 48%) seguita dalla Francia che ne rilascia un terzo del totale. L'Italia è al quarto posto in UE per ingressi legati all'istruzione, solo il 6% del totale. L'ultima tipologia di permessi, denominata "altri motivi", tra cui è inclusa la protezione internazionale, è più frequentemente rilasciata da quegli Stati che si trovano lungo le rotte migratorie come la Grecia (55,4%), l'Italia (51%) e l'Austria (49%).

Anche nel 2024 i flussi in entrata in UE sono principalmente riferiti a cittadini ucraini, che hanno ricevuto 296mila prime autorizzazioni per entrare in UE; secondo Paese per numero di primi permessi è l'India (192mila) e terzo il Marocco (188mila). Questi tre Paesi costituiscono insieme meno del 20% di tutti gli ingressi da Paesi non UE, a indicare l'eterogeneità e diversità delle provenienze.

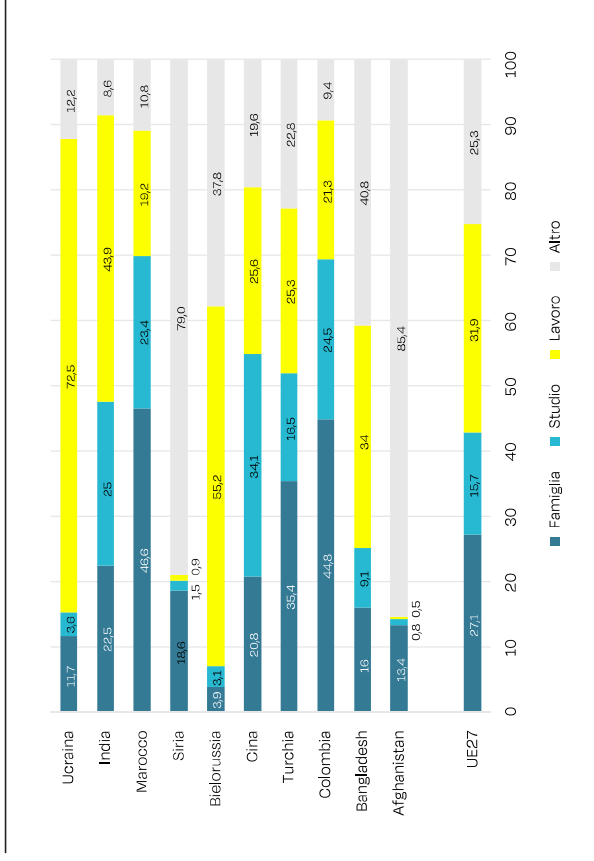
Tabella 4. Numero di primi permessi di soggiorno per principali cittadinanze. Anno 2024. V.a. e %

Cittadinanza	V.a.	%
UE27	3.505.906	100,0
Ucraina	295.623	8,4
India	192.445	5,5
Marocco	188.420	5,4
Siria	185.913	5,3
Bielorussia	174.790	5,0
Cina	114.526	3,3
Turchia	111.515	3,2
Colombia	96.186	2,7
Bangladesh	94.287	2,7
Afghanistan	86.293	2,5
Pakistan	83.302	2,4

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat [migr_resfirst], ultimo aggiornamento 19/09/2025

Considerando i primi 10 Paesi di cittadinanza per i permessi di soggiorno concessi, il lavoro è stato il motivo più frequente per i cittadini di Ucraina (72,5%), Bielorussia (55,2%) e India (43,9%). Altri motivi, tra cui la protezione internazionale, hanno prevalso per i cittadini dell'Afghanistan (85,4%), della Siria (79%) e del Bangladesh (40,8%). I motivi familiari hanno rappresentato la quota maggiore di permessi per i cittadini del Marocco (46,6%), della Colombia (44,8%) e della Turchia (35,4%), mentre per i cittadini cinesi la quota maggiore è stata quella per motivi di studio (34,1%).

Grafico 4. Numero di primi permessi di soggiorno per principali cittadinanze e motivo. Anno 2024. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Eurostat [migr_resfirst], ultimo aggiornamento 19/09/2025

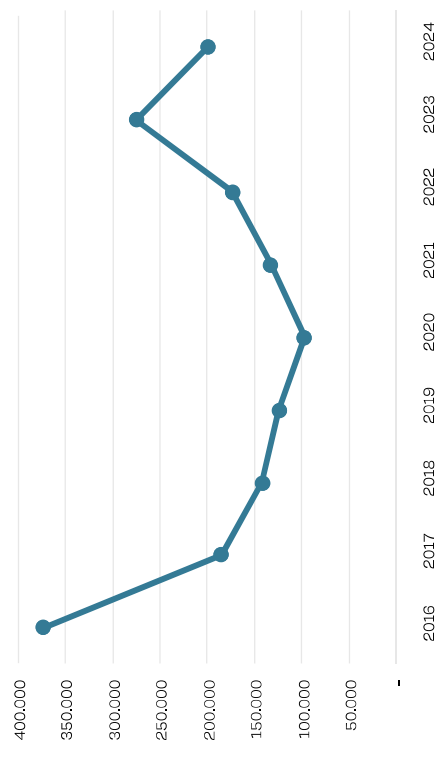
Gli ingressi irregolari attraverso le frontiere dell'Unione

Come è noto, l'Europa è destinazione anche di importanti flussi misti di richiedenti asilo e migranti economici che fanno **ingresso in modo non autorizzato**, e tali flussi interessano in particolare i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo.

Dopo la cifra record di oltre 1 milione di arrivi irregolari via mare nel periodo della crisi dei rifugiati del 2015, nei dieci anni successivi il numero degli ingressi sulle coste europee del Mediterraneo ha avuto andamenti oscillanti: il numero più basso è stato registrato nell'anno della pandemia di COVID-19 (meno di 100mila arrivi), poi è tornato a salire fino al picco osservato nel 2023 con oltre 275mila arrivi irregolari via mare. Il **2024 segna un rallentamento, essendo stati quasi 200mila, il 28% in meno rispetto all'anno precedente** (tabella e grafico 5).

Tabella 5/Grafico 5. Arrivi via mare in Europa. Anni 2015-2025. V.a. e variazione % annua

Anno	Totale arrivi*	Var. % annua
Gennaio-settembre 2025	110.000	..
2024	199.400	-27,5
2023	275.200	58,7
2022	173.400	30,6
2021	132.800	37,2
2020	96.800	-21,7
2019	123.700	-12,5
2018	141.400	-23,6
2017	185.100	-50,3
2016	372.800	-63,9
2015	1.031.700	



* I dati includono gli arrivi via mare in Italia e Malta, nonché gli arrivi via mare e via terra a Cipro, Grecia e Spagna (comprese le Isole Canarie).
Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati UNHCR (2025a)

La rotta del Mediterraneo Centrale (CMR) che era la principale nel 2023, quando costituiva il 54% degli arrivi su tutte le rotte, ha registrato un calo del 58%, passando a 67mila rispetto ai 158mila del 2023, **mentre si osserva una crescita costante degli sbarchi sulla rotta atlantica verso le Canarie (WAAR): +18% nel 2024 rispetto al 2023**, raggiungendo quasi 47mila arrivi.

I dati mostrano dunque che nel 2024 i Paesi del Mediterraneo Centrale, e in particolare l'Italia, non sono stati il principale approdo dei flussi misti di migranti, mentre lo sono stati i territori spagnoli della rotta occidentale e atlantica. La significativa diminuzione degli arrivi via mare in Italia nel 2024 è una diretta conseguenza della diminuzione complessiva delle partenze su tutte le rotte e in particolare dalla Tunisia. Il numero di persone in partenza dalla Tunisia è diminuito dell'80%, passando da quasi 100mila nel 2023 a meno di 20mila nel 2024. Analogamente, gli arrivi dalla Turchia sono diminuiti del 51%, mentre quelli dalla Libia sono diminuiti del 19%. Nel 2024, infatti, anche a seguito di una serie di **nuovi accordi stipulati con la Tunisia e la Libia** e della maggiore cooperazione tra UE e Paesi di origine/transito, si sono intensificate le operazioni di controllo e i pattugliamenti (IOM, 2025a).

Negli ultimi anni, dunque, le rotte scelte da rifugiati, richiedenti asilo e migranti per raggiungere l'Europa sono cambiate. Sempre più persone stanno abbandonando le tradizionali rotte del Mediterraneo per intraprendere la rotta marittima dell'Africa nord-occidentale, che attraversa l'Atlantico e porta alle Isole Canarie, in **Spagna**: a partire da agosto 2023, le Canarie hanno visto un aumento costante degli arrivi, tanto da diventare la principale via marittima d'accesso alla Spagna, superando il Mediterraneo occidentale. Su questa rotta, inoltre, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha osservato un aumento significativo dei bisogni di protezione internazionale tra gli arrivi via mare alle Canarie, in particolare tra donne e minori non accompagnati (UNHCR, 2025b)

Tabella 6. Arrivi via mare in Europa per rotta migratoria. Anni 2023-2025. Va.

Rotte	Anno 2023	Anno 2024	1° gennaio-21 settembre 2025
CMR (Italia, Malta)	158.031	66.855	49.194
EMR (Grecia, Cipro)	55.106	68.216	34.629
WMR (Spagna continentale, Isole Baleari, Ceuta, Melilla)	17.208	17.475	14.340
WAAR (Isole Canarie della Spagna)	40.330	46.843	12.678

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati UNHCR

L'andamento dei flussi migratori nei primi mesi del 2025

Nei primi nove mesi del 2025 si sono registrati circa 110mila arrivi complessivi via mare in Europa. Considerando che nei mesi invernali i flussi tendono a calare, è probabile che anche il 2025 si chiuda con una diminuzione degli ingressi rispetto all'anno precedente, rimanendo al di sotto dei circa 200mila del 2024.

Nel complesso, si conferma dunque una tendenza alla diminuzione degli ingressi irregolari via mare su tutte le principali rotte, ma con una continua evoluzione dei percorsi scelti per raggiungere l'Europa. I dati mostrano come gli arrivi lungo la rotta del Mediterraneo centrale siano ancora prevalenti (49mila arrivi al 21 settembre, quasi tutti in Italia). La rotta Atlantica verso le Isole Canarie ha visto un forte calo: 12.678 arrivi nello stesso periodo, un numero decisamente inferiore rispetto ai 47mila dell'intero 2024. Il forte calo degli arrivi lungo la rotta dell'Africa occidentale è legato all'intensificazione delle misure di contenimento adottate in collaborazione con i Paesi partner dell'UE, in particolare con la Mauritania, che ha rafforzato i controlli alle frontiere con il supporto dell'agenzia Frontex (Frontex, 2025).

L'unica rotta marittima che registra un ritmo sostenuto di arrivi è quella del Mediterraneo occidentale verso la Spagna continentale. Al 21 settembre 2025, sono stati segnalati oltre 14mila arrivi, contro i 17.475 dell'intero 2024. Secondo Frontex, solo nel mese di agosto gli sbarchi su questa rotta sono cresciuti di quasi il 60%, attribuiti soprattutto a partenze dall'Algeria, dove reti criminali algerino-marocchine propongono opzioni economiche per raggiungere la Spagna.

Anche gli ingressi via terra mostrano un netto calo nei primi otto mesi del 2025. Secondo i dati preliminari di Frontex gli attraversamenti irregolari rilevati lungo la rotta dei Balcani occidentali sono stati 7.856, diminuiti del 47% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente quando furono poco meno di 15mila; e sul confine terrestre orientale dell'UE ne sono stati rilevati 6.530, a fronte degli 11.270 dell'anno precedente.

Nonostante la diminuzione generale degli arrivi, il bilancio umano resta drammatico: l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) stima che 1.131 persone abbiano perso la vita nel tentativo di attraversare il Mediterraneo nei primi nove mesi dell'anno.²

Conclusioni

La popolazione europea si arricchisce nella sua diversità grazie ai flussi di nuovi cittadini dall'estero e da mobilità interna tra Paesi membri e se si considerano anche le numerose acquisizioni di cittadinanza (oltre 1 milione nel 2023) è evidente

² Si veda anche <https://www.ismu.org/banca-dati-sulle-migrazioni/>

come la presenza straniera sia sempre più stabile e consolidata nel contesto europeo. I flussi temporanei e soprattutto quelli non autorizzati sono in calo, ma essendo dipendenti da molteplici fattori di diversa natura nei Paesi di origine e da relazioni tra Paesi, continuano ad avere andamenti oscillanti, rendendo poco prevedibili gli scenari futuri; mentre gli ingressi regolari in Europa mostrano come tra i Paesi di accoglienza vi siano ancora spiccate differenze tra Paesi “di nuova immigrazione” e quelli che “storicamente” sono destinatari di flussi migratori.

Riferimenti bibliografici

- Eurostat. (2025). *Database*. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Frontex. (2025). *Migratory routes*. <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/>
- IOM (International Organization for Migration). (2025a). *Mixed migration flows to Europe: Displacement Tracking Matrix (DTM) – Yearly regional report, January–December 2024*. https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/DTM_Mixed%20Migration%20to%20Europe_Yearly_2024.pdf
- IOM (International Organization for Migration). (2025b). *Mixed migration flows to Europe: Displacement Tracking Matrix (DTM) – Quarterly regional report, January–March 2025*. https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/DTM_Mixed%20Migration%20to%20Europe_Dataset_Q1_2025.pdf
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2025a). *Operational data portal: Situation Europe sea arrivals*. <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals>
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). (2025b). *Europe situations: Data and trends – Arrivals and displaced populations*. Regional Bureau for Europe. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/114405>
- Zanfrini L. & Pasini N. (a cura di), *30° rapporto sulle migrazioni 2024*. Milano: Fondazione ISMU ETS.

Capitolo 9

Gli orientamenti dell'Unione europea

Alessia Di Pascale

"Il 2025 ha rappresentato un anno decisivo per il sistema europeo di asilo, contrassegnato dall'attuazione delle principali misure del nuovo Patto su migrazione e asilo. Il rafforzamento di controlli, procedure accelerate e rimpatri solleva interrogativi rilevanti sulla tenuta delle garanzie fondamentali e sull'equilibrio tra sicurezza, solidarietà e tutela dei diritti nel sistema europeo di asilo, mettendo al contempo in luce persistenti tensioni e divergenze tra gli Stati membri."

Il 1° dicembre 2024 è entrata in carica la seconda Commissione guidata da Ursula von der Leyen, segnando l'avvio di un nuovo ciclo politico per l'Unione europea e la ridefinizione delle sue priorità¹. La responsabilità per gli affari interni e la migrazione è stata affidata all'austriaco Magnus Brunner, al quale, come indicato nella lettera di missione², è stato assegnato, in primo luogo, il compito di supervisionare **l'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo, la cui piena applicabilità è prevista per giugno 2026 e che comporta un complesso processo di recepimento e adattamento a livello nazionale**. La Presidente ha individuato come ulteriori priorità il rafforzamento dei rimpatri, della cooperazione con i Paesi terzi e della gestione delle frontiere, con un ruolo potenziato di Frontex e l'introduzione di sistemi digitalizzati di controllo. Tali linee d'azione, incentrate soprattutto sul

¹ Commissione europea: Direzione generale della Comunicazione e Leyen, U. vd, *La scelta dell'Europa - Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2024. Nel febbraio 2025 la Commissione europea ha presentato il proprio programma di lavoro, siglato "Avanti insieme: un'Unione più coraggiosa, più semplice e più rapida". Tra le priorità individuate, la gestione della migrazione occupa una posizione centrale.

² Il testo della lettera inviata il 17 settembre 2024 al Commissario designato dalla Presidente della Commissione europea è disponibile su: https://commission.europa.eu/document/download/ea79c47b-22f8-4390-a119-5115dc40fc3e_en?filename=Mission%20letter%20-%20BRUNNER.pdf.

contrasto all'immigrazione irregolare, hanno trovato continuità nelle presidenze polacca e danese del 2025.

Il 2025 assume, peraltro, un valore simbolico per l'Unione europea: ricorre infatti il quarantesimo anniversario dell'accordo di Schengen, che ha dato vita alla più ampia area al mondo di libera circolazione senza controlli alle frontiere interne. Con il pieno ingresso di Bulgaria e Romania dal 1° gennaio 2025, al termine di un processo durato diciotto anni, essa comprende 29 Paesi, inclusi quattro Stati non membri dell'UE (Svizzera, Liechtenstein, Islanda e Norvegia), mentre restano esclusi Cipro e Irlanda. A distanza di quattro decenni, Schengen continua a rappresentare uno dei pilastri più significativi dell'integrazione europea e una delle conquiste più apprezzate dai cittadini, come confermato da un recente sondaggio³. Per celebrare l'anniversario, i ministri dell'interno dell'UE hanno adottato una dichiarazione solenne: "40 anni e oltre: un impegno comune per la libertà, la sicurezza e la giustizia", ribadendo la centralità dello spazio senza frontiere interne⁴. Tuttavia, dietro l'enfasi commemorativa emergono anche le criticità del sistema: il rapporto sullo stato di Schengen 2025⁵ segnala che, nonostante le riforme recenti, con l'introduzione di scadenze precise e meccanismi di monitoraggio più stringenti, **gli Stati membri continuano a reintrodurre controlli alle frontiere interne, giustificandoli sempre più spesso con esigenze di sicurezza connesse ai flussi migratori**.

L'adozione del nuovo Patto, definito dalla presidente della Commissione un "indubbio grande traguardo"⁶, non ha, infatti, sciolto le tensioni che attraversano l'Unione, alimentate dalle pressioni di vari Stati membri per misure sempre più restrittive. Emblematico, in tal senso, l'intervento di nove Stati che, lo scorso maggio, su impulso di Italia e Danimarca, hanno diffuso una lettera aperta. Nel testo si sostiene la necessità di riconsiderare il quadro giuridico internazionale in materia di diritti umani e migrazioni, alla luce delle trasformazioni globali, mettendo esplicitamente in discussione l'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. I governi firmatari hanno lamentato come le interpretazioni della Corte abbiano progressivamente ristretto la loro discrezionalità nella gestione dei flussi migratori, sottolineando al contempo l'esigenza di garantire la sicurezza e la protezione dei cittadini come priorità, in equilibrio con la tutela dei diritti fondamentali e con la capacità di governance nazionale.

³ Commissione europea, *I nuovi Eurobarometri rivelano che i cittadini e le imprese dell'UE apprezzano molto Schengen*, 8 ottobre 2024, disponibile su: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-eurobarometers-reveal-eu-citizens-and-businesses-highly-appreciate-schengen-2024-10-08_en.

⁴ Il testo della dichiarazione è disponibile su: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10068-2025-INIT/it/pdf>.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione Sullo Stato Di Schengen 2025*, COM/2025/185 def. del 23.4.2025.

⁶ Si veda la lettera indirizzata ai leader europei dalla Presidente della Commissione il 14 ottobre, in vista della riunione del Consiglio europeo del 17 ottobre 2024. Il testo è disponibile su: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/10/15/October-2024-EUCO-Migration-letter.pdf>.

L'attuazione del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

I vari atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo sono stati approvati, in una corsa contro il tempo, a maggio 2024, dopo un negoziato durato quattro anni⁷. La sua adozione ha subito aperto una fase biennale di attuazione, avviata con la presentazione del **piano comune della Commissione, che individua le azioni chiave per rendere operative le nuove norme entro i termini previsti**⁸. Gli Stati membri erano chiamati a predisporre i rispettivi piani nazionali entro dicembre 2024, con il sostegno tecnico, operativo e finanziario dell'UE e delle sue agenzie, ma solo una parte ha rispettato le scadenze, con resistenze particolarmente marcate nei Paesi di Visegrad, contrari soprattutto al meccanismo di solidarietà obbligatoria che prevede la redistribuzione dei richiedenti asilo o, in alternativa, contributi finanziari. L'Ungheria ha dichiarato che non intende presentare alcun piano, mentre la Polonia si è limitata a comunicare la propria posizione sull'attuazione del Patto. Nel complesso, il processo non si è contraddistinto per trasparenza: soltanto un terzo dei piani nazionali è stato reso pubblico, tra i quali non figura quello italiano. Per accompagnare questo percorso, la Commissione ha istituito una "piattaforma di attuazione del Patto", che si è riunita per la prima volta nel gennaio 2025, con l'obiettivo di fornire orientamenti agli Stati membri e discutere sia la pianificazione nazionale sia l'uso strategico dei fondi UE dedicati.

A giugno 2025 la Commissione ha, poi, presentato una prima relazione di monitoraggio⁹. **Dal documento emergono progressi significativi, ma anche diverse criticità**. Alcuni Stati faticano a implementare la nuova banca dati Eurodac e a predisporre le strutture necessarie per le procedure di frontiera e di screening. La capacità di accoglienza rimane insufficiente in diversi Paesi, mentre le procedure di asilo sono ancora segnate da arretrati e ritardi, che richiedono investimenti in risorse umane e formazione. Permangono inefficienze anche nelle procedure di rimpatrio, mentre devono ancora essere pienamente consolidati aspetti di primaria rilevanza, quali la pianificazione di emergenza e l'operatività del nuovo meccanismo indipendente di monitoraggio dei diritti fondamentali.

In definitiva, l'efficacia del Patto dipenderà dalla concreta attuazione dei principi di responsabilità e solidarietà tra Stati membri, che trovano nel ciclo annuale di gestione della migrazione¹⁰ introdotto dal Regolamento RAMM

⁷ In proposito si veda il *30° Rapporto sulle migrazioni 2024*, <https://www.ismu.org/30-rapporto-sulle-migrazioni-2024/>.

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano comune di attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo*, COM/2024/251 def.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Stato di attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo*, dell'11.6.2025, COM(2025) 319 def.

¹⁰ Si veda anche <https://www.ismu.org/lawio-del-ciclo-annuale-di-gestione-della-migrazione-nel-nuovo-patto-quadro-normativo-e-implicazioni-operative/>.

(che sostituisce il precedente regolamento Dublino) il loro principale strumento operativo. Il ciclo prende avvio dalla relazione annuale della Commissione su migrazione e asilo, presentata l'11 novembre¹¹, che fornisce una valutazione complessiva della situazione migratoria nell'Unione, sulla base dei dati relativi agli arrivi irregolari, alle domande di protezione internazionale e alle capacità di accoglienza nazionali. Alla luce di tale analisi, **la Commissione ha proceduto alla classificazione degli Stati membri in funzione del livello di pressione migratoria, individuando, in particolare, Italia, Spagna, Grecia e Cipro come maggiormente esposti**, nonché un gruppo più ampio di Stati esposti a rischio di pressione o interessati da una situazione migratoria significativa. Su questa base, la Commissione ha presentato la proposta relativa alla **riserva annuale di solidarietà**, quantificando il fabbisogno complessivo per l'anno successivo in termini di ricollocazioni e contributi finanziari, nel rispetto delle soglie minime previste dal regolamento. Il ciclo si è concluso con l'adozione, da parte del Consiglio, dell'atto annuale¹² che ha determinato il livello complessivo delle misure di solidarietà (21.000 ricollocazioni e 420 milioni di euro, dei quali il 42% a disposizione dei suddetti quattro Stati) e la loro ripartizione tra gli Stati membri secondo la chiave di riferimento fondata su PIL e popolazione, delineando un meccanismo strutturato, prevedibile e vincolante per l'attuazione della solidarietà europea. Slovacchia e Ungheria non hanno assunto alcun impegno.

Paesi di origine sicura: tra accelerazione delle procedure e vincoli giuridici

Nell'ultimo anno la nozione di "Paese di origine sicuro" è stata al centro del dibattito europeo e nazionale, soprattutto a seguito della sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024 (CV c. *Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*), che ha chiarito la portata e l'estensione del controllo giurisdizionale in merito alla sicurezza del Paese in questione nelle procedure accelerate di protezione internazionale. Queste procedure, rese più frequenti nell'ambito del nuovo Patto su migrazione e asilo, riducono i tempi di esame delle domande, attenuando le garanzie dei richiedenti. In Italia, la pronuncia ha causato accessi contrastanti, incidendo direttamente sul protocollo Italia-Albania del 2023. La mancata convalida dei trattenimenti da parte dei giudici italiani, alla luce dei principi enunciati dalla Corte, ha di fatto impedito l'attuazione dei trasferimenti previsti, innescando un acceso scontro istituzionale tra governo e magistratura, che ha messo in luce la tensione tra politiche migratorie e garanzie procedurali. La successiva sentenza

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Relazione europea annuale sull'asilo e la migrazione*, COM(2025), 795 def.

¹² Decisione di esecuzione (UE) 2025/2642 del Consiglio del 19 dicembre 2025 che istituisce la riserva annuale di solidarietà per il 2026.

Alace Campelli (1° agosto 2025) ha precisato che la designazione di un Paese come sicuro deve basarsi su fonti legislative accessibili, sottoponibili a controllo giurisdizionale, e presuppone che sia garantita protezione sufficiente all'intera popolazione, rafforzando così i principi di legalità e tutela dei diritti fondamentali nell'ambito delle procedure accelerate¹³.

Attualmente la designazione dei Paesi di origine sicuri è competenza esclusiva degli Stati membri. Con il regolamento 2024/1348, parte del Patto migrazione e asilo, è stata introdotta la possibilità di definire un elenco comune a livello UE. Così, in una lettera del 16 dicembre 2024, la Presidente von der Leyen aveva annunciato che l'Agenzia UE per l'asilo era stata incaricata di accelerare l'analisi dei Paesi terzi potenzialmente designabili e nell'aprile 2025, la Commissione ha, quindi, avanzato una proposta¹⁴ per l'istituzione di un elenco comune di Paesi di origine sicura, finalizzato a facilitare l'applicazione coerente del concetto tra gli Stati membri. In particolare, la Commissione ha proposto di anticipare l'applicazione di procedure accelerate per i richiedenti provenienti da Paesi con un basso tasso di riconoscimento della protezione internazionale (inferiore al 20%), nonché la possibilità di designare come Paesi terzi e Paesi di origine sicuri anche quelli che non sono sicuri per tutto o parte del loro territorio¹⁵. Tale ultima possibilità non appare, tuttavia, applicabile prima di giugno 2026 alla luce dei principi sanciti dalla Corte di giustizia nel caso Alace Campelli. Nel primo elenco UE di Paesi di origine sicuri sono stati inclusi Kosovo, Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Marocco e Tunisia, a cui si aggiungono i Paesi candidati all'adesione. L'elenco può essere ampliato, rivisto o sospeso nel tempo, mentre ogni domanda deve comunque essere valutata individualmente, garantendo che la designazione di un Paese come sicuro non comprometta le garanzie procedurali. Accanto a ciò, la Commissione ha presentato anche una proposta volta a facilitare l'applicazione da parte degli Stati membri del concetto di Paese terzo sicuro, che consente agli Stati membri di considerare inammissibile una domanda di asilo quando i richiedenti potrebbero ricevere una protezione effettiva in un Paese terzo considerato sicuro per loro¹⁶. In particolare, il requisito del collegamento individuale tra richiedente e Paese terzo non sarà più necessario: potrà bastare il semplice transito o, in alternativa, la presenza di un accordo o di un'intesa con il Paese considerato sicuro, con l'esclusione dei minori non accompagnati. La proposta

¹³ In merito alla rilevanza della questione per l'Italia, con particolare riguardo alle ripercussioni sull'attuazione del Protocollo Italia-Albania e al duro contrasto che ne è scaturito tra governo e magistrati, si rinvia al capitolo 10 in questo Rapporto.

¹⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'istituzione di un elenco di paesi di origine sicuri a livello dell'Unione, COM(2025)186 def., del 16.4.2025.

¹⁵ Il nuovo regolamento (UE) 2024/1348 consente, infatti, di designare come sicuro un Paese, anche se si prevedono eccezioni per le quali non è garantita la sicurezza per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili.

¹⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2024/1348 per quanto riguarda l'applicazione del concetto di "Paese terzo sicuro", COM/2025/259 def., del 20.5.2025.

introduce inoltre la possibilità che i ricorsi contro decisioni di inammissibilità basate su questo concetto non abbiano più effetto sospensivo automatico, al fine di ridurre ritardi e abusi, prevedendo al contempo un ruolo di monitoraggio della Commissione sugli accordi conclusi dagli Stati membri, così da garantire la conformità alle condizioni fissate dal diritto dell'Unione e dal diritto internazionale.

Il ricorso al concetto di “Paese sicuro” nelle procedure di asilo è sempre stato fortemente contrastato e queste iniziative sono state accolte criticamente da parte delle organizzazioni per i diritti umani, che hanno denunciato il **rischio di presunzioni generalizzate e una restrizione del diritto ad una valutazione individuale ed effettiva**. A dicembre è stato raggiunto un accordo politico provvisorio su entrambe le proposte, che dovrebbe portare alla loro adozione in tempi rapidi.

Il contrasto all'immigrazione irregolare tra revisione del sistema dei rimpatri, digitalizzazione delle frontiere e riforma di Frontex

La riforma delle norme sui rimpatri costituisce una priorità politica dell'UE sin dal 2018, quando la Commissione propose senza successo la fusione della direttiva 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri), ostacolata dalle divergenze tra Stati membri. **Attualmente solo il 20% di coloro che ricevono un ordine di allontanamento lascia effettivamente il territorio europeo, mentre molti sfuggono al controllo spostandosi in altri Stati membri.** L'inefficacia è acuita dalla frammentazione di 27 sistemi nazionali, dalle interpretazioni divergenti della direttiva e dai tempi amministrativi spesso dilatati, oltre che dalla scarsa cooperazione dei Paesi di origine. Per superare tali criticità, nell'ottobre 2024 il Consiglio europeo aveva invitato la Commissione a presentare una nuova proposta legislativa, volta a rendere più rapide ed efficaci le procedure di rimpatrio, assicurando la sostenibilità del sistema europeo di asilo delineato dal Patto.

La proposta di regolamento in materia di rimpatri¹⁷ presentata a marzo dalla Commissione mira a superare la frammentazione dei regimi nazionali, istituendo un ordine europeo di rimpatrio fondato sul reciproco riconoscimento delle decisioni. Il quadro normativo rafforza gli obblighi di cooperazione dei rimpatriandi e prevede sanzioni in caso di inadempienza e incentivi al rimpatrio volontario, garantendo la tutela di minori e soggetti vulnerabili nel rispetto del principio di non respingimento. Viene ampliata la possibilità di trattamento fino a 24 mesi, prorogabili in presenza di esigenze di sicurezza, e l'effetto sospensivo dei ricorsi non sarà più automatico. Una procedura comune di riammissione

dovrebbe assicurare l'effettiva esecuzione dei rimpatri attraverso maggiore cooperazione con i Paesi terzi. Particolarmente delicata è la disposizione che apre alla possibilità di effettuare rimpatri verso Paesi terzi sulla base di accordi o intese bilaterali o conclusi dall'Unione, purché tali Paesi rispettino gli standard internazionali in materia di diritti umani, incluso il divieto di respingimento. In questo quadro, **restano comunque escluse le famiglie con minori e i minori non accompagnati**, e l'attuazione di eventuali intese dovrà essere sottoposta a monitoraggio. Rispondendo all'invito rivolto a giugno dal Consiglio europeo di intensificare gli sforzi per i rimpatri approvando rapidamente la proposta, a dicembre gli Stati membri hanno definito la propria posizione ai fini dell'avvio del negoziato con il Parlamento europeo.

Il rafforzamento dei rimpatri sarà supportato anche dalla riforma del mandato di Frontex, annunciata dalla Presidente della Commissione in vista del Consiglio europeo del 20 marzo. L'Agenzia, che nel 2025 celebra vent'anni dalla sua istituzione, assumerà un ruolo più incisivo, attuando rimpatri direttamente in cooperazione con i Paesi terzi.

Il **processo di digitalizzazione delle frontiere** sarà attuato anche tramite il sistema di ingresso/uscita (EES), operativo dal 12 ottobre 2025. L'EES registrerà in modo automatizzato i dati dei viaggiatori provenienti da Paesi terzi, sostituendo i timbri manuali sui passaporti e raccoglierà informazioni anagrafiche, dati biometrici, date e luoghi di ingresso e uscita, nonché eventuali respingimenti, nel rispetto dei diritti fondamentali e della protezione dei dati. Consentirà, pertanto, di individuare con precisione chi supera il periodo di soggiorno autorizzato e di contrastare frodi documentali o di identità.

Immigrazione per motivi di lavoro e inclusione

Per quanto riguarda i canali di ingresso legali, la Commissione europea ha evidenziato il fabbisogno crescente di competenze specializzate e manodopera qualificata, delineando nella comunicazione “*L'Unione delle competenze*”¹⁸ una strategia integrata per **trasformare la migrazione qualificata in leva di competitività, innovazione e coesione sociale**. Tra gli strumenti principali figurano una piattaforma digitale (EU Talent Pool), pensata come punto d'incontro tra lavoratori qualificati provenienti da Paesi terzi e datori di lavoro europei, una nuova strategia europea per i visti con l'obiettivo di semplificare e velocizzare le procedure di rilascio per studenti, ricercatori e lavoratori altamente qualificati, e sportelli unici multifunzionali per assistere imprese e migranti.

In relazione alle politiche di integrazione, a giugno la Commissione ha pubbli-

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'Unione delle competenze*, COM(2025) 90 def., del 5.3.2025.

cato la valutazione intermedia del *Piano d'Azione per l'Integrazione e l'Inclusione 2021-2027*¹⁹, che rileva progressi lenti e disomogenei, ostacoli nel riconoscimento delle qualifiche e carenze nel monitoraggio dei fondi, con un impatto limitato sull'inclusione socio-economica. Nonostante alcuni progressi significativi, **i migranti continuano così a essere esposti a vulnerabilità e rischio di marginalizzazione (in misura quasi tripla rispetto ai nativi)**, delineando una distanza crescente tra le ambizioni politiche dichiarate e i risultati concreti raggiunti. L'emergenza ucraina ha richiesto misure specifiche, replicabili in parte per altri gruppi, mentre tra le raccomandazioni spiccano un uso più sinergico dei finanziamenti, un maggiore coinvolgimento degli attori locali e un miglioramento dei sistemi di monitoraggio e raccolta dati.

Conclusioni

Il rapporto della rete europea sulle migrazioni evidenzia, tra il 2024 e i primi mesi del 2025, una tendenza diffusa tra gli Stati membri verso un approccio più restrittivo, guidato da timori per la sicurezza, l'utilizzo fraudolento delle procedure legali di ingresso e la pressione sui sistemi di asilo²⁰. Ciò si riflette in **norme più severe sull'entrata e in procedure di asilo più rigorose**, approcci che permeano anche l'azione dell'Unione. Nel discorso sullo Stato dell'Unione del settembre 2025²¹, la Presidente della Commissione ha ribadito la necessità di assicurare il rispetto delle regole, proponendo di triplicare i fondi per la gestione delle frontiere e rafforzare i rimpatri, ritenuti essenziali per la credibilità del sistema. Parallelamente, l'UE mantiene un approccio differenziato verso i rifugiati ucraini, con la proroga della protezione temporanea fino al 2027. Nel complesso, le politiche di immigrazione e asilo restano un ambito contrastato, come dimostrano gli accessi scontri sul tema dei Paesi di origine sicuri, sebbene emerga una tendenza largamente condivisa verso un approccio sempre più restrittivo e rigoroso, rispetto al quale solo la crisi ucraina appare aver temporaneamente aperto una breccia.

In questo quadro, la rapidità dei negoziati sulle proposte relative ai Paesi di origine e ai Paesi terzi sicuri, nonché sul rafforzamento dei rimpatri, appare indicativa di un mutamento strutturale dell'orientamento europeo. Tale tendenza è confermata da una lettera congiunta, sottoscritta da diciannove Stati membri a dicembre, che sollecita la Commissione a rafforzare ulteriormente la collaborazione con i Paesi di origine e transito, per impedire ai migranti di

raggiungere l'UE, e ad ampliare l'uso di "soluzioni innovative" per contrastare l'immigrazione irregolare²².

¹⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Revisione intermedia del Piano d'Azione della Commissione sull'Integrazione e l'Inclusione 2021-2027*, SWD(2025) 162 finale, dell'11.6.2025.

²⁰ European Migration Network, *Asylum and migration overview 2024*, luglio 2025, disponibile su: https://emn.ie/publications/emn_anno2024/.

²¹ *2025 State of the Union Address by President von der Leyen*, 10 settembre 2025, disponibile su: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/state-union/state-union-2025_en.

²² I governi dell'UE chiedono alla Commissione di intensificare l'azione in materia di migrazione, in politico.ue, 16 dicembre 2025. Su questi aspetti si veda A. Di Pascale, *L'esternalizzazione dei controlli alle frontiere esterne: alla ricerca di "soluzioni originali e innovative"*, in S. POLIÈS, MARINAI, *L'Unione europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno*, Atti del VI Convegno Nazionale AISDUE, Università di Pisa, 25-26 ottobre 2024, Napoli, 2025.

Capitolo 10

Dall'asilo al rimpatrio: la nuova frontiera dell'esternalizzazione europea

Ennio Codini e Sara Morlotti

"Se il progetto originario era legato all'idea di esternalizzare l'accoglienza di una parte dei richiedenti asilo, nel 2025 si è delineata e concretizzata l'idea di esternalizzare invece, seppur parzialmente, la gestione dell'immigrazione in qualche modo "irregolare"; in particolare, configurando le strutture albanesi come luogo di destinazione di persone soggette a un ordine di espulsione."

Nel capitolo del 30° Rapporto dedicato a *Modelli di esternalizzazione dell'asilo*¹ è stata analizzata la vicenda dell'accordo Italia-Albania, paragonandola ad altre di esternalizzazione quali quelle di Australia e Regno Unito. Questo capitolo si pone in continuità con tale analisi considerando gli ulteriori sviluppi critici, nel 2025, della difficile attuazione di tale accordo, in un contesto europeo in continuo mutamento. L'analisi terrà conto, laddove utile al confronto, anche di altre esperienze internazionali in qualche modo analoghe, quali quelle di Danimarca e Stati Uniti.

Va preliminarmente messo in evidenza che all'attuazione del Protocollo Italia-Albania non ha corrisposto un'adeguata trasparenza informativa. Non sono disponibili dati ufficiali, precisi, aggiornati, sui trasferimenti e i soggiorni in Albania né sui rientri in Italia e sui rimpatri delle persone trattenute. E anche per la valutazione dei costi effettivi mancano informazioni ufficiali adeguate. Sono disponibili solo fonti frammentarie e parziali quali le stime di capienza dei centri e di spese contenute nelle schede tecniche allegate al disegno di legge di ratifica; e poi numeri molto limitati riportati nei report di ONG internazionali (come quello dell'International Rescue Committee che documenta i primi tentativi di trasferir-

¹<https://www.ismu.org/30-rapporto-sulle-migrazioni-2024/>, capitolo 12.

mento di piccoli gruppi poi in parte rientrati in Italia) e nazionali (il Tavolo Asilo e Immigrazione segnalava, al luglio 2025, 132 trasferimenti in Albania e 32 rimpatri effettivi). Ma l'esigenza di trasparenza non è certo secondaria: il progetto-processo di esternalizzazione ha avuto e ha grande risonanza politica e mediatica, anche internazionale, e coinvolge fondamentali interessi pubblici e diritti umani; non pare accettabile che manchino dati ufficiali adeguati per un bilancio sulla sua efficacia ed efficienza e che rendano possibile una comparazione con quello che sarebbe stato lo scenario dell'accoglienza, della gestione delle procedure e dei rimpatri non esternalizzando.

Ciò premesso, va osservato che il progetto di cui **all'accordo Italia-Albania ha conosciuto nel 2025 una transizione significativa: da strumento volto a gestire esclusivamente l'asilo in chiave extraterritoriale, nel caso di richiedenti provenienti da un Paese definito sicuro, a strumento volto, anche se non prevalentemente, a gestire rimpatri in un Paese terzo**. Esso appare dunque genericamente in linea con l'idea di "spostare" almeno in parte la gestione di aspetti problematici del fenomeno migratorio al di fuori dei confini nazionali attraverso accordi con altri Paesi non di provenienza dei migranti.

Gli sviluppi del progetto italiano di esternalizzazione si legano essenzialmente a tre questioni tra loro strettamente intrecciate. In primo luogo, anche nel 2025 le strutture realizzate in Albania sono rimaste ampiamente inutilizzate, con conseguenti critiche a livello di efficacia, efficienza nell'impiego delle risorse, e ricerca, da parte dei fautori del progetto, di modalità per superare tale situazione. In ciò si può ravvisare una qualche analogia con quanto accaduto nel Regno Unito dove, dopo il definitivo fallimento del *Rwanda Bill*, l'attuale governo sembra orientato verso progetti diversi di esternalizzazione, da realizzare con alcuni Paesi dei Balcani, per la creazione di centri di trattamento e rimpatrio. In secondo luogo, persiste la difficoltà di conciliare la scelta di "esternalizzare" con l'effettiva tutela dei diritti, come evidenziato anche dal Comitato ONU per i Diritti Umani allorquando, nel gennaio 2025, ha censurato il tentativo dell'Australia di far ricadere su Paesi terzi la responsabilità delle violazioni dei diritti delle persone detenute nei centri *offshore*, confermando che il trasferimento geografico non equivale a una delega giuridica (OHCHR, 2025a). In terzo luogo, emerge in Italia come anche ad esempio negli USA, la tendenza a utilizzare l'esternalizzazione anche come strumento di gestione dell'"irregolarità" in chiave di sicurezza e controllo, con un accento maggiore sugli aspetti di criminalizzazione rispetto a quelli di tutela comunque dei diritti.

In generale continua, comunque, a manifestarsi nel mondo la tendenza a siglare e implementare accordi internazionali di esternalizzazione. Si pensi, da ultimo, al progetto di trasferire dalla Danimarca in Kosovo carcerati stranieri destinati all'espulsione; già concordato, l'accordo dovrebbe attuarsi nel 2027. Analogamente s'attende l'attuazione della legge danese del 2021 che prevede la possibilità di trasferire i richiedenti asilo in Paesi terzi. Nel 2025 il Paese scandinavo ha portato avanti negoziati con Stati africani per la creazione di centri extraterritoriali, con esiti ancora non definiti.

Protocollo Italia-Albania: la vicenda giudiziaria relativa ai Paesi di origine sicuri

Il primo aspetto da considerare nell'analisi degli sviluppi del Protocollo Italia-Albania è l'orientamento dei giudici italiani e della Corte di giustizia europea rispetto a **una questione centrale per l'attuazione dell'accordo come originariamente concepito, quella della definizione di un determinato Paese di origine come Paese sicuro**.

Già a partire dall'ottobre del 2024 diversi tribunali di merito (dopo quello di Roma, quelli di Bologna e Firenze, seguiti da quello di Palermo) hanno proposto rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea, prospettando l'incompatibilità tra i criteri italiani di designazione dei Paesi di origine sicuri e i vincoli imposti dall'Allegato I della Direttiva procedure. Secondo quest'ultimo un **Paese può qualificarsi come sicuro soltanto se lo è "generalmente e costantemente"**. La controversia si è da subito concentrata attorno a tre nodi interpretativi: l'ampiezza da attribuire alla locuzione "generalmente"; l'individuazione dell'autorità titolare del giudizio sulla sicurezza dei Paesi di origine; e, infine, la natura e i requisiti delle fonti informative su cui tale giudizio deve fondarsi (accessibilità, verificabilità e aggiornamento).

Di fronte al contenzioso crescente e alla conseguente sospensione dei trasferimenti verso l'Albania, il Governo italiano è intervenuto tramite due misure legislative, con l'obiettivo di preservare il progetto di esternalizzazione. In primo luogo, con la legge 9 dicembre 2024, n. 187 ha inserito l'elenco dei Paesi di origine sicuri direttamente nel d.lgs. 25/2008, attribuendogli rango di legge primaria (in precedenza era contenuto in un atto regolamentare, di minore forza normativa). In secondo luogo, con la stessa legge ha trasferito la competenza sulla convalida del trattamento dal Tribunale alla Corte d'appello. A proposito di quest'ultima modifica della disciplina va però subito osservato che la stessa Corte d'appello di Roma, investita dalle impugnazioni successive al trasferimento di circa quaranta persone, ha a sua volta rimesso altrettante questioni alla Corte di giustizia, evidenziando il carattere per così dire strutturale-generale dei dubbi interpretativi della magistratura e la loro incidenza diretta sulla trasferibilità in Albania dei richiedenti trattenuti.

Successivamente, anche la Corte di Cassazione, con due ordinanze del 19 e 30 dicembre 2024, ha sospeso i giudizi davanti a sé pendenti e ha rimesso alla Corte di giustizia la questione, suggerendo la preferibilità di un'ipotesi interpretativa tale da **escludere la possibilità di designare un Paese di origine come sicuro in presenza di persecuzioni costanti, endemiche o generalizzate, e richiamando il principio della dignità umana come limite invalicabile alla tenuta della nozione di "sicurezza generale"**.

Da quel momento è iniziata la lunga attesa per il responso da Lussemburgo. La Corte di giustizia, preso atto della tensione istituzionale apertasi in Italia, ha accordato il trattamento accelerato ai rinvii provenienti da Roma, individuando

due cause “pilota”: i casi *Alace* e *Canpelli* (denominazioni fittizie utilizzate per tutelare la privacy dei ricorrenti). I quesiti sottoposti alla Corte hanno coperto i vari problemi emersi: (1) la compatibilità con il diritto dell’Unione di una designazione operata mediante legge primaria invece che regolamentare; (2) l’accessibilità e la verificabilità delle fonti utilizzate per la lista, nonché le conseguenze della loro opacità sul diritto di difesa del richiedente e sul sindacato giurisdizionale; (3) l’espansione dei poteri istruttori del giudice nazionale, chiamato, ove necessario, a integrare le informazioni sui Paesi di origine oltre quelle ufficialmente fornite; (4) la corretta interpretazione della clausola “generalmente e costantemente”, ossia se sia ammissibile mantenere la qualifica di Paese sicuro nonostante l’esistenza di categorie o aree escluse dalla protezione contro persecuzioni o danni gravi.

Dopo l’udienza pubblica del 25 febbraio e il deposito delle conclusioni dell’Avvocato generale il 10 aprile, la sentenza *Alace* e *Canpelli* è stata pubblicata il 1° agosto 2025. Oltre alla Commissione europea, ben sedici Stati membri sono intervenuti nella causa.

Nella sua pronuncia la Corte di giustizia si è collocata in continuità con i suoi precedenti, chiarendo che, **fino all’entrata in vigore del nuovo Regolamento procedure, non è consentito designare come “Paese di origine sicuro” uno Stato in cui la protezione contro persecuzioni o danni gravi non sia garantita generalmente e costantemente all’intera popolazione e su tutto il territorio nazionale**. La Corte ha inoltre statuito che è ben possibile una designazione per legge primaria, ma che spetta al giudice di prima istanza esercitare un controllo effettivo e puntuale sulla designazione: le fonti devono essere accessibili, verificabili e aggiornate.

La pronuncia della Corte ha di fatto confermato la già nota fragilità dell’impianto normativo del Protocollo Italia-Albania: se la procedura accelerata si fonda sulla provenienza da un Paese designato “sicuro” in modo non conforme ai criteri europei, senza cioè un corredo di fonti trasparenti, verificabili e aggiornate, viene meno il presupposto stesso della procedura e non è possibile trasferire in Albania i richiedenti asilo coinvolti. Nei fatti, la Corte di giustizia ha dato ragione al Tribunale di Roma che per primo aveva sollevato il rinvio pregiudiziale: il giudice nazionale ha diritto di, anzi deve: (a) procedere al controllo sulla designazione di un Paese di origine definito sicuro; (b) accedere alle fonti utilizzate per tale designazione e ricercarne altre se queste sono inaccessibili, insufficienti o non aggiornate. In pratica, la sentenza ha reso più stringenti i requisiti di legalità per assegnare i Paesi di origine sicuri e ha fatto sì che l’applicazione del Protocollo, per la parte qui considerata, dipenda strettamente dal controllo giurisdizionale sulla qualità e trasparenza delle fonti utilizzate.

La traduzione concreta di questo principio solleva non poche difficoltà: nel contesto di un quadro normativo in continuo mutamento, la Corte di giustizia manda al giudice nazionale la responsabilità di assicurare un controllo effettivo sulla designazione dei Paesi di origine sicuri, pur consapevole delle incertezze e delle tensioni sistemiche che ne derivano – comprese eventuali conseguenze sul progetto di esternalizzazione (Morlotti, 2025) –.

In conclusione, le pronunce nazionali e sovranazionali, pur non annullando formalmente il progetto italiano, ne hanno ridimensionato molto la praticabilità, subordinandolo a un controllo giurisdizionale continuo e a un livello di trasparenza informativa sui Paesi di origine considerati “sicuri” che la prassi amministrativa attuale sembra non garantire.

Ulteriore destinazione quali CPR dei centri realizzati in Albania

Come già ricordato, originariamente il progetto italiano di esternalizzazione faceva riferimento solo a richiedenti asilo provenienti da un Paese considerato sicuro. Col decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, convertito dalla legge n. 77 del 23 maggio, **per le strutture di trattenimento realizzate in territorio albanese è stata però individuata anche un’altra possibile destinazione, del tutto diversa a partire dal presupposto: fungere da centro per il rimpatrio (CPR) per c.d. ausiliario dove trasferire persone già trattenute in un CPR in territorio italiano**.

Tale seconda, ulteriore, destinazione è stata chiaramente disposta per cercare di utilizzare effettivamente tali strutture a fronte delle criticità emerse nell’esperienza quanto alla destinazione originaria. In tal modo, si noti, accanto all’esternalizzazione dell’asilo abbiamo anche un’esternalizzazione delle procedure di rimpatrio, per certi versi simile a quella scelta dall’Australia in particolare con i recenti accordi con Nauru che prevedono un’evoluzione in direzione analoga di un modello di esternalizzazione originariamente pensato per i richiedenti asilo. Con però la differenza che quello a Nauru è concepito come un confinamento sostanzialmente definitivo di immigrati “irregolari” non rimpatriabili, mentre quello in Albania è configurato come temporaneo in attesa del rimpatrio in altro Paese o del rientro del migrante in Italia in caso di decorso infruttuoso del termine previsto per il trattenimento nei CPR.

La previsione della possibilità di utilizzare le strutture realizzate in Albania anche come CPR ha però suscitato diverse perplessità dal punto di vista giuridico (che si aggiungono a quelle di carattere generale sui trattamenti in Albania per le quali rinviamo al capitolo 12 del 30° Rapporto 2024, Zanfrini, Pasini, 2025).

Tale destinazione sarebbe in contrasto con l’accordo Italia-Albania in quanto da esso non contemplata, con in particolare difformità sul piano dei presupposti e anche della durata massima del trattenimento peraltro considerata questione centrale nella pronuncia della Corte costituzionale albanese n. 2 del 2024 che ha dato il via libera all’attuazione dell’accordo (CIR, 2025). Però vi è chi (Cherchi, 2025) ha ritenuto invece possibile ravvisare conformità della nuova destinazione all’accordo.

Vi sarebbero, inoltre, anche per i trasferiti in Albania da un CPR sito in Italia quelle difficoltà quanto all’assistenza legale già riscontrate per i richiedenti asilo e in generale si riscontrerebbe un regime quanto alle visite (di familiari, ministri

di culto ecc.) meno favorevole di quello operante per i CPR siti in Italia con conseguente discriminazione e ulteriore sacrificio dei diritti; lo stesso per la tutela sanitaria (Cherchi, 2025; CIR, 2025); il che aggrava la criticità, da più parti rilevata (Ibidem), dell'assenza di criteri normativi per la scelta di trasferire un immigrato in Albania.

Dubbi di legittimità sono stati sollevati anche a proposito della previsione secondo cui la presentazione di domanda d'asilo da parte di persona trattenuta in Albania in regime di CPR non comporterebbe automaticamente il rientro di tale persona in Italia (Cherchi, 2025).

Va segnalato a proposito dei **dubbi di legittimità della disciplina sull'impiego delle strutture albanesi come CPR** che, dopo una serie di discordanti pronunce giurisprudenziali, la Corte di Cassazione con ordinanza del 29 maggio 2025 ha rimesso due quesiti alla Corte di giustizia europea. Il primo dubbio concerne il rispetto di un principio cardine del diritto europeo, quello di proporzionalità, trattandosi di un trasferimento in Paese terzo che dà luogo a oneri e problematiche senza che si ravvisino vantaggi sul versante del perseguimento dell'obiettivo dell'effettivo rimpatrio. Il secondo dubbio concerne invece specificamente la previsione alla quale si è accennato secondo cui la presentazione di domanda d'asilo da parte di persona trattenuta in Albania in regime di CPR non comporterebbe automaticamente il rientro di tale persona in Italia ravvisando la Corte una possibile difformità dalla disciplina europea in relazione alla questione di carattere generale di un diritto, secondo il diritto europeo, del richiedente asilo di permanere in quanto tale nel territorio del Paese dove è pendente la relativa procedura che sarebbe violato da un trasferimento in territorio albanese.

Infine, a conferma del perdurare delle incertezze, nel novembre 2025 la Corte d'Appello di Roma ha presentato un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per chiarire se il Protocollo rispetti le norme europee in materia di asilo e le regole che guidano la cooperazione dell'UE con i Paesi terzi. Ciò detto, ancora una volta, la Corte di giustizia si troverà a giudicare sulla validità del Protocollo a contesto mutato, data l'imminente approvazione delle nuove norme del Patto migrazione e asilo su rimpatri e cooperazione con Paesi terzi.

Considerazioni conclusive

Dalla ricostruzione sopra proposta emerge, come già accennato, un'evoluzione del modello italiano di esternalizzazione. Se il progetto originario era legato all'idea di esternalizzare l'accoglienza di una parte dei richiedenti asilo, nel 2025 si è delineata e concretizzata l'idea di esternalizzare invece, seppur parzialmente, la gestione dell'immigrazione in qualche modo "irregolare"; in particolare, configurando le strutture albanesi come luogo di destinazione di persone soggette a un ordine di espulsione. Ciò potrebbe dipendere dal fatto che queste

ultime possono apparire meno meritevoli di tutela rispetto ai richiedenti asilo, o comunque meno tutelate. Una situazione analoga, se si parla di tutele, seppur con sfumature differenti, riguarda anche la decisione australiana di trasferire a Nauru chi non ha il diritto di rimanere sul territorio nazionale ma è di fatto non rimpatriabile. Nel caso australiano, invero, il progetto si è sviluppato a partire da una dichiarazione di incostituzionalità della detenzione per tempo indefinito di non-cittadini privi di prospettiva di rimpatrio (sentenza del 2023 della High Court nel caso *NZYQ v Minister for Immigration*) che, tuttavia, ha avuto come esito il trasferimento di tali persone a Nauru, con visto locale.

Comune denominatore di tali esperienze è il ricorso alla nozione di Paese sicuro, con tutte le criticità che essa comporta: **resta infatti controverso chi sia legittimato a determinarne la sicurezza e in base a quali criteri, e come possa ritenersi effettivamente "sicuro" un Paese terzo incaricato di accogliere richiedenti asilo e rifugiati o di ospitare migranti "irregolari"**.

Ancora più problematico è l'accostamento, sempre più frequente, tra sistema dell'asilo e gestione (o prevenzione) dell'immigrazione irregolare, che rischia di oscurare la distinzione tra chi cerca protezione e chi è privo di titolo di soggiorno. Anche la recente nota di Palazzo Chigi seguita alla sopra citata sentenza della Corte di giustizia, sembra confondere richiedenti asilo e migranti "illegali" (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2025). È vero che i due flussi si intrecciano e che, nella prassi, molti richiedenti asilo non ottengono il riconoscimento della protezione internazionale; ma la risposta non può consistere in nuovi meccanismi di trattamento o confinamento, seppur esternalizzati. Tali rilievi si ritrovano anche nel documento dell'UNHCR (2025) dove viene esaminato il potenziale ruolo di "centri di rimpatrio" in Paesi terzi. Ciò con specifico riferimento al caso del Regno Unito dove le autorità, dopo il fallimento del cosiddetto "piano Ruanda", hanno annunciato l'intenzione di negoziare accordi con Paesi terzi, in particolare nei Balcani occidentali, per l'istituzione di centri di trattamento o transito destinati a persone con domanda d'asilo respinta o in attesa di rimpatrio.

Le esperienze di cui si è detto dovrebbero indurre a ripensare i canali legali di ingresso e la governance complessiva della mobilità transfrontaliera restituendo proporzionalità a un sistema che tende, oggi più che in passato, a "criminalizzare" più che a governare (al riguardo si rimanda anche al capitolo 17 di questo rapporto). Gli Stati Uniti ne sono un esempio estremo: il Presidente Trump ha sviluppato una linea di esclusione-deportazione senza precedenti, anche tramite progetti di esternalizzazione con ridottissime tutele, soggette a critiche dello stesso Comitato ONU (OHCHR, 2025b). Ad esempio, l'accordo siglato nel marzo del 2025 con l'Honduras per la gestione delle domande di asilo, il quale va ben al di là dell'*Executive Order 14010* del 2021, emesso sotto il governo Biden, e finalizzato alla promozione di un approccio regionale condiviso per la gestione "ordinata" dei flussi migratori (The White House, 2021).

Dall'analisi emerge altresì un'oggettiva difficoltà di implementazione di tali modelli, proprio anche per le persistenti perplessità sulla legittimità delle solu-

zioni in concreto adottate, perplessità che trovano riscontro nella giurisprudenza. Ancora una volta si deve riscontrare la difficoltà, se non l'impossibilità, di sviluppare politiche restrittive o comunque di deterrenza rispetto all'immigrazione nel rispetto dei diritti e dei principi del diritto nazionale ed europeo, come dimostra anche l'estrema difficoltà del citato progetto danese di venire alla luce.

Il 2025 conferma, in sostanza e per lo meno in Europa, che **l'asilo, in quanto diritto fortemente tutelato, "resiste" in una certa misura ai tentativi di esternalizzazione; la risposta dei governi è stata spostare all'esterno altre funzioni – trattamento, rimpatrio, gestione dell'irregolarità – aprendo una nuova fase, più opaca ma forse più percorribile, delle politiche di gestione migratoria**. Tuttavia, come evidenziato dai recenti e dettagliati rapporti del Relatore speciale ONU sui diritti dei migranti (Madi, 2025) e del Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani (O'Flaherty, 2025), tali progetti di esternalizzazione sollevano gravi preoccupazioni per i rischi di violazione dei diritti fondamentali delle persone trasferite.

In ogni caso, l'insistenza a livello politico sull'esternalizzazione e gli sviluppi in tal senso che si riscontrano a livello internazionale fanno pensare che si tratti di una sfida destinata a svilupparsi anche nel 2026. In un tempo nel quale, tra l'altro, la progressiva evoluzione del quadro europeo (a riguardo si rimanda al capitolo 9) muterà alcuni dei punti di riferimento – in una certa misura "a favore" dell'esternalizzazione come oggi concepita.

Il Consiglio dell'UE (8 dicembre 2025), ha approvato la possibilità di istituire centri di rimpatrio in Paesi terzi, rafforzando l'orientamento verso l'esternalizzazione delle procedure al riguardo. Il nuovo regolamento sui rimpatri, se definitivamente approvato, inciderà direttamente sul contesto entro cui si colloca anche il progetto italiano, in qualche modo validandolo. Da ciò l'esigenza di mantenere alta l'attenzione sul tema e sulla sua evoluzione verso nuove prospettive.

Riferimenti bibliografici

- Cherchi, R. (2025). Il trattamento dello straniero in Albania ex art. 14 d.lgs. 286/1998 alla luce delle nuove norme del decreto-legge n. 37 del 2025. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, (2). <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2025-1/1804-il-trattamento-dello-straniero-in-albania-ex-art-14-d-lgs-286-1998-alla-luce-delle-nuove-norme-del-decreto-legge-n-37-del-2025>
- CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati). (2025). *Protocollo Albania: Modifiche e criticità del DL 37/2025*. <https://cir-rifugiati.org/wp-content/uploads/2025/04/Scheda-decreto-Albania.pdf>
- IRC (International Rescue Committee Italy). (2025). *IRC Italy: Protection monitoring report October–December 2024*. <https://www.rescue.org/eu/report/irc-italy-protection-monitoring-report-october-december-2024>

10. Dall'asilo al rimpatrio: la nuova frontiera dell'esternalizzazione europea

Michael O'Flaherty. (2025). *Externalised asylum and migration policies and human rights law*. Council of Europe: Commissioner for Human Rights. <https://www.refworld.org/reference/themreport/cochr/2025/en/150431>

Morlotti, S. (2025). *Riflessioni sulla sentenza della Corte di Giustizia sui Paesi di origine sicuri*. Fondazione ISMU ETS. <https://www.ismu.org/riflessioni-sulla-sentenza-della-corte-di-giustizia-sui-paesi-di-origine-sicuri-11-9-2025/>

OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). (2025a). *Australia responsible for arbitrary detention of asylum seekers in offshore facilities, UN Human Rights Committee finds*. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/01/australia-responsible-arbitrary-detention-asylum-seekers-offshore-facilities>

OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). (2025b). *UN experts alarmed by resumption of US deportations to third countries, warn authorities to assess risks of torture*. https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/07/un-experts-alarmed-resumption-us-deportations-third-countries-warn?utm_source=chatgpt.com

Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2025). *Decisione della Corte di Giustizia UE in merito ai Paesi sicuri: La nota di Palazzo Chigi*. 1° agosto. <https://www.governo.it/it/articolo/decisione-della-corte-di-giustizia-ue-merito-ai-paesi-sicuri-la-nota-di-palazzo-chigi/29389>

Tavolo Asilo e Immigrazione. (2025). *Ferite di confine: La nuova fase del modello Albania*. <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/report-albania-tavolo/>

The White House. (2021). *Executive Order 14010: Creating a comprehensive regional framework to address the causes of migration*. February 2.

United Nations General Assembly. (2025). *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Gehad Madi on Externalization of migration governance and its effect on the human rights of migrants* (A/80/302, 4 August). <https://www.refworld.org/reference/themreport/unga/2025/en/151182>

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). (2025). *The need for effective returns systems and the potential role of return hubs*. <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2025/en/149708>

Zanfrini, L., & Pasini, N. (2025). *30° rapporto sulle migrazioni 2024*. Milano: Fondazione ISMU ETS. <https://www.ismu.org/30-rapporto-sulle-migrazioni-2024/>

Capitolo 11

Euroscetticismo e politiche migratorie nello spazio politico europeo

Luciano M. Fasano

"La configurazione del Parlamento europeo 2024-2029 evidenzia un equilibrio ancora favorevole ai partiti di orientamento europeista, ma con una destra sempre più forte. Da ciò deriva una dinamica parlamentare ideologicamente più polarizzata e caratterizzata da un crescente pluralismo politico, che potrà favorire il realizzarsi di maggioranze variabili."

I cambiamenti delle politiche migratorie dell'Unione europea possono considerarsi l'esito di una progressiva evoluzione da logiche di integrazione nella prospettiva di una governance comune (Geddes, 2003; Lavenex, 2006) a logiche di ordine pubblico e sicurezza (Geddes, Hadj-Abdou & Brumat, 2020), e perciò dall'armonizzazione giuridico-amministrativa dei diritti sociali (e politici) riconosciuti agli immigrati si è passati prima alla governance dell'emergenza permanente (Campesi, 2014) e poi all'istituzionalizzazione della questione securitaria (Leonard & Kaunert, 2019), a cui di recente è seguita una crescente propensione a dare priorità a strumenti di esternalizzazione dei richiedenti asilo (Longo & Fontana, 2022; Abbondanza et al., 2024).

Questa evoluzione è stata chiaramente condizionata dal verificarsi di eventi che hanno segnato la recente storia europea, come l'allargamento ad Est dell'Unione, gli attacchi del terrorismo fondamentalista islamico, le Primavere arabe, la

¹ Occorre rammentare come l'esternalizzazione si sia realizzata attraverso il ricorso a specifici accordi, rispettivamente con i paesi di origine, quelli di transito e, da ultimo, quelli di ricollocazione in paesi terzi a fini di rimpatrio. Rispetto alle fonti istituzionali, sui passaggi menzionati si veda: Consiglio europeo (1999), Trattato di Lisbona (2007/2009), Commissione europea (2013 e 2023), Unione europea (2024). Si vedano anche i capitoli 9 e 10.

crisi siriana, la crisi bielorusa, la guerra russo-ucraina e il riaccendersi della questione israelo-palestinese. Ciascuno di tali eventi ha contribuito ad accrescere la pressione dei flussi migratori sugli Stati membri dell'Unione europea, e ciò ha prodotto uno stato di maggiore preoccupazione nelle opinioni pubbliche rispetto alla natura emergenziale del fenomeno migratorio, favorendone una diffusa percezione come problema prevalentemente legato a sicurezza e ordine pubblico. Ma non va neppure trascurata l'influenza esercitata dai partiti rappresentati nel Parlamento europeo, dove la crescente presenza di formazioni caratterizzate da forti tratti neo-nazionalisti e sovranisti ha favorito un maggiore orientamento delle scelte in direzione di politiche migratorie di tipo restrittivo.

A seguito delle elezioni per il Parlamento europeo del 2024, il potere di influenza e, in maniera più specifica, di ricatto (Sartori, 1976), oltre che di agenda (Green-Pedersen & Walgrave, 2014), **dei partiti delle destre identitarie e sovraniste (ECR, PfiE, ENS) è ulteriormente aumentato**. Con evidenti conseguenze rispetto agli orientamenti prevalenti nell'Assemblea su diverse importanti priorità strategiche per l'Europa, che vanno dalle scelte sul grado di integrazione istituzionale fra gli Stati membri a temi quali la difesa comune, il bilancio e la politica fiscale, oltre alle politiche migratorie.

Nell'analisi che segue prenderemo a riferimento le famiglie politiche dei partiti europei, a cominciare da quelle che fanno capo alle principali tradizioni – la cristiano-democratica, quella socialdemocratica e quella liberal-democratica – e i raggruppamenti presenti nel Parlamento europeo, altrimenti definiti partiti parlamentari europei, insieme ai partiti nazionali che fanno parte di tali raggruppamenti².

Il Parlamento europeo dopo il voto 2024

Le elezioni europee del 6-9 giugno 2024, pur senza modificare in modo radicale i rapporti di forza tra le formazioni europeiste ed eurosceettiche, hanno determinato importanti cambiamenti nella configurazione del Parlamento, che nel corso della X Legislatura (2024-2029) non mancheranno di avere importanti ripercussioni sulle strategie dei partiti. **Il voto ha registrato un avanzamento delle destre identitarie e sovraniste, soprattutto a scapito delle forze liberal-democratiche (Renew Europe) e ambientaliste (Greens)**. La leadership istituzionale è tuttavia rimasta invariata: Ursula von der Leyen è stata riconfermata alla Presidenza della Commissione europea, grazie a una sostanziale tenuta dell'assetto di maggioranza che l'aveva eletta nel 2019 (PPE, S&D, Renew), a cui si sono aggiunti i Verdi.

² Distinguendo, in termini definitivi e analitici, fra i partiti parlamentari europei, cioè i gruppi politici sovranazionali presenti nel Parlamento europeo, e i partiti politici a livello europeo, corrispondenti alle organizzazioni che riuniscono e coordinano i partiti nazionali dei diversi paesi europei fra loro ideologicamente affini (Martinelli, 2015), il nostro riferimento va esclusivamente ai primi per evitare di includere nell'analisi anche i partiti nazionali assenti dal Parlamento europeo o di stati non appartenenti all'Unione europea.

Ciò non toglie che le principali famiglie politiche europee (popolari, socialdemocratici liberaldemocratici) si trovino in una sostanziale condizione di declino, chiaramente evidenziata dall'andamento dei consensi: dal 63,4% dei seggi che detenevano complessivamente nel 1979 sono scese al 56,4% nel 2024, toccando così il loro minimo storico. Una crisi che al momento si riflette relativamente meno sui popolari, dato che il PPE non solo si conferma partito di maggioranza relativa ma vede anche aumentare la propria presenza nel Parlamento di una dozzina di seggi.

Assai più difficile è valutare i risultati conseguiti dai partiti di destra, visti i molteplici cambiamenti che nel corso degli ultimi quindici anni hanno interessato la struttura di quella offerta politica. Basti pensare che l'unico gruppo parlamentare di destra rimasto immutato nel passaggio dalla scorsa Legislatura a quella attuale è Conservatori e Riformalisti Europei (ECR), mentre Patrioti per l'Europa (PfiE), nato per iniziativa di Viktor Orbán, insieme ad ANO e al Partito della Libertà austriaco, può considerarsi solo in parte l'erede diretto di Identità e Democrazia, sebbene ospiti anche numerosi partiti, come il Rassemblement National di Marine Le Pen e la Lega per Salvini Premier, che ne facevano parte. Ma non solo: l'attuale Legislatura ha dato anche i natali a una nuova formazione politica di estrema destra, l'Europa delle Nazioni Sovrane (ENS), fondata per iniziativa dei 14 deputati di Alternative für Deutschland, insieme ai rappresentanti del partito bulgaro conservatore e ultranazionalista Rinascita e del partito liberario e eurosceettico polacco Nowa Nadzieja, con eletti di altri partiti dell'estrema destra europea, fra i quali il francese Reconquête di Éric Zemmour.

E se si guarda al passato, si vede anche come la natura stessa della destra europea sia profondamente mutata. Dalla fine degli anni 2000, accanto alle tradizionali forze liberal-conservatrici, la crescente affermazione di nuovi movimenti neo-nazionalisti e sovranisti (Martinelli, 2013) ha prodotto una sostanziale ridefinizione della fisionomia politico-culturale del campo conservatore. Fra il 1979 e il 1989, soprattutto grazie al contributo dei conservatori inglesi negli anni del governo Thatcher, la destra disponeva di circa un quinto (20%) dei seggi del Parlamento europeo. Dagli inizi degli anni Novanta al 2009, con la crescita dei partiti socialisti e social-democratici europei successiva al crollo del Muro di Berlino e l'ingresso dei conservatori inglesi nel Partito Popolare Europeo, quel che resta della destra conservatrice continentale non va oltre il 9% dei seggi. **A partire dal 2009, quando i partiti neo-nazionalisti e sovranisti fanno il loro ingresso nel Parlamento, con la nascita dei Conservatori e Riformalisti Europei, a cui fino al 2020 si aggregano anche i conservatori inglesi, la destra europea torna a crescere, superando la soglia del 10% dei seggi**. Ma lo fa intraprendendo direzioni assai diverse dal passato, poiché da quel momento il campo conservatore vedrà la presenza stabile anche di una formazione di chiara matrice neo-nazionalista e

sovranista³, che favorirà il realizzarsi di un'egemonia in tale direzione dell'intero campo conservatore.

Nel complesso, **la configurazione del Parlamento europeo 2024-2029 evidenzia un equilibrio ancora favorevole ai partiti di orientamento europeista, ma con una destra sempre più forte**, articolata e competitiva, anche se frammentata al suo interno. Da ciò deriva una dinamica parlamentare ideologicamente più polarizzata e caratterizzata da un crescente pluralismo politico, che potrà favorire il realizzarsi di maggioranze variabili, rispetto alle quali la stabilità del processo legislativo dipenderà in larga parte dalla possibile cooperazione, ovviamente in condizioni di reciproca influenza, fra le forze europeiste che si richiamano alle tradizionali famiglie politiche (popolare, social-democratica e liberal-democratica) e i partiti della destra identitaria e sovranista che saranno in grado di attestarsi su posizioni relativamente moderate. È l'elevata frammentazione che contraddistingue l'attuale destra conservatrice, pur rappresentando chiaramente un ostacolo sulla strada di un policy making finalizzato a consolidare il processo di integrazione europea, potrebbe anche risultare un'inattesa finestra di opportunità per discriminare sul fronte delle forze eurosceicistiche in ragione della relativa disponibilità a negoziare soluzioni di compromesso.

Lo spazio politico del Parlamento europeo nella decima Legislatura

Per mettere meglio a fuoco la collocazione dei partiti parlamentari europei rispetto al processo di integrazione e alle politiche migratorie, ci serviamo di una rappresentazione grafica dello spazio politico continentale rispetto ad alcune dimensioni rilevanti.

Anzitutto, ci riferiamo alle due principali dimensioni a partire dalle quali viene solitamente ricostruito lo spazio politico:

- una dimensione riconducibile alle questioni redistributive di carattere economico e sociale, che rinvia al *continuum* sinistra/destra, secondo l'attuale polarità fra maggiore intervento pubblico (Stato) e maggiore libertà di iniziativa economica (mercato);
- una dimensione riconducibile agli orientamenti valoriali che si ritrovano nella cultura politica di riferimento, che rinvia alla polarità fra libertà nella responsabilità individuale (polo liberario) e osservanza delle norme affermate da un'autorità tradizionale o confessionale legittimata a prescrivere comportamenti corretti (polo paternalista)⁴.

³ Dapprima sarà Europa della Libertà e della Democrazia, poi Identità e Democrazia e oggi Patrioti per l'Europa.

⁴ In termini nominalistici, questa seconda dimensione viene solitamente denominata GAL/TAN, acronimi rispettivamente di Green/Alternative/Libertarian e Traditional/Authoritarian/Nazionalist (Hooghe et al., 2002).

Oltre a queste due dimensioni, consideriamo anche altre due dimensioni corrispondenti alle policy di nostro interesse:

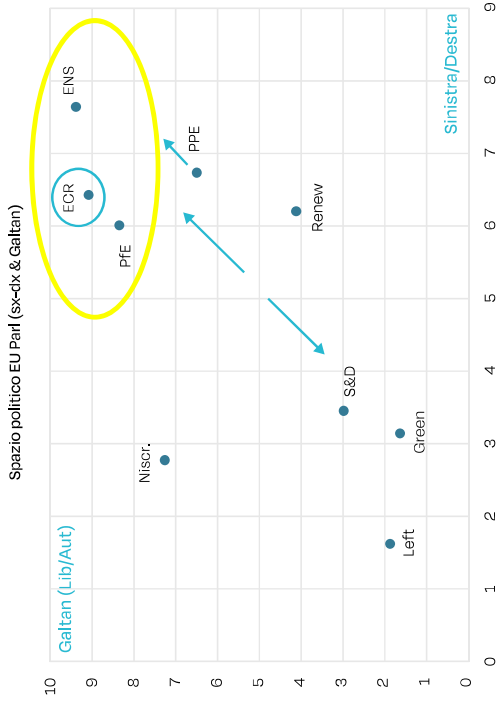
- la dimensione inerente all'orientamento rispetto al processo di integrazione europea, che viene descritta in rapporto alla polarità fra un giudizio contrario e un giudizio favorevole;
- la dimensione relativa alle politiche migratorie, che viene ricondotta alla distinzione fra orientamento liberale e orientamento restrittivo.

Per collocare i partiti parlamentari europei nello spazio delineato da queste dimensioni ricorriamo all'ultima rilevazione delle valutazioni di esperti (in punteggi da 1 a 10) sui partiti politici europei e i loro orientamenti di policy realizzata da Chapel Hill nel 2024⁵.

La prima rappresentazione grafica, illustrata in figura 1, riguarda le due dimensioni tradizionali dello spazio politico, dalla quale si evince una netta opposizione, lungo la diagonale, fra i partiti della sinistra radicale, ecologista e socialdemocratica (S&D, Verdi, the Left) e i partiti delle destre identitarie e sovraniste (ECR, PfiE, ENS). Una polarizzazione che non riguarda soltanto la distanza esistente sul terreno delle politiche redistributive, ma anche la differenza esistente fra la connotazione fortemente paternalista delle destre identitarie e sovraniste e l'orientamento libertario della sinistra radicale, socialdemocratica e ambientalista. Rispetto a questo scenario si evidenzia come il **PPE risulti il partito più prossimo alle destre identitarie e sovraniste, quello che ha quindi maggiori probabilità di trattare con queste ultime formazioni politiche eventuali soluzioni di compromesso.**

⁵ Bakker et al. (2024).

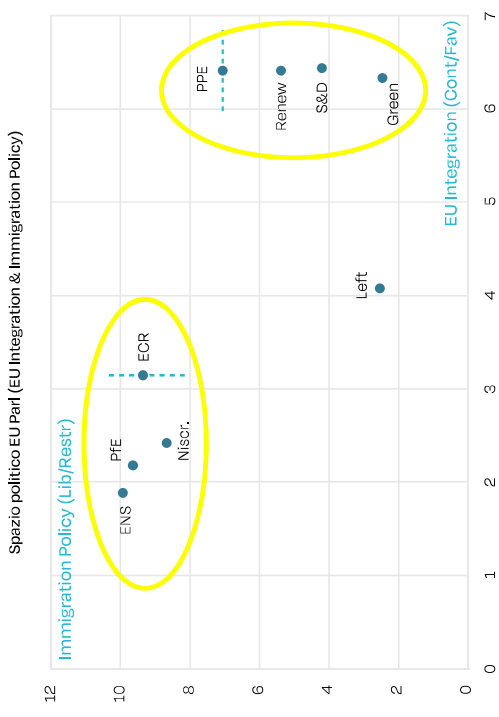
Figura 1. Rappresentazione dello spazio politico bidimensionale fra sinistra/destra e Gal/Tan



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Chapel Hill Expert Survey 2024

La seconda rappresentazione grafica, illustrata in figura 2, riguarda le due dimensioni inerenti all'orientamento sulle politiche migratorie e rispetto al processo di integrazione europea, nella quale si evidenzia con chiarezza l'esistenza di due insiemi di partiti reciprocamente contrapposti. Da un lato, i partiti favorevoli all'integrazione europea e a politiche migratorie relativamente più inclusive, gli stessi che con il loro voto hanno consentito la rielezione di von der Leyen alla Presidenza della Commissione europea: PPE, S&D, Renew e Verdi. Dall'altro, i partiti euroscettici e favorevoli a politiche migratorie restrittive: ECR, PFE, ENS (ai quali si aggiungono i Non iscritti). Rispetto a questo scenario, i partiti dei due cluster fra loro più vicini sono ECR, sul fronte delle destre identitarie ed euroscettiche, e PPE, sul fronte delle formazioni europeiste.

Figura 2. Rappresentazione dello spazio politico bidimensionale fra contrari/favorevoli all'integrazione europea e politiche migratorie liberali/restrittive



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati Chapel Hill Expert Survey 2024

Uno spazio politico così delineato mette in luce il ruolo che nel corso della X Legislatura potranno esercitare PPE e ECR nel determinare gli equilibri che volta per volta avranno modo di realizzarsi nel processo legislativo. Il fatto che non esista un voto di fiducia del Parlamento alla Commissione, diversamente da quanto avviene nelle forme di governo parlamentari, rende il rapporto fra questi due raggruppamenti ancora più decisivo ai fini degli indirizzi che il Parlamento intraprenderà su una serie di questioni rilevanti dell'agenda politica europea. L'impossibilità di maggioranze *minimum winning* alternative a quelle incentrate sul PPE incrementa il potere di veto dei partiti della maggioranza che ha votato von der Leyen, in virtù della loro reciproca insostituibilità. Ma la crescente politicizzazione di un'arena istituzionale come il Consiglio europeo, riconducibile alla presenza di partiti euroscettici e sovranisti in diversi esecutivi nazionali degli Stati membri, conferisce ulteriore potere di veto al Consiglio stesso nei confronti del Parlamento, favorendo la ricerca di maggioranze variabili *oversized* sui singoli provvedimenti come risposta strategica a questo potenziale di interdizione.

Il legame fra eurosceppicismo e politiche migratorie

La combinazione fra orientamento eurosceppico e approccio restrittivo alle politiche migratorie sedimenta un'importante linea di frattura sulla quale le destre identitarie e sovraniste europee hanno investito parecchio nel corso delle ultime Legislature. Una combinazione che si riscontra anche nelle proposte programmatiche formulate dai partiti europei nel corso dell'ultima campagna elettorale⁶, come è possibile evincere dalle tabelle 1 e 2, che si riferiscono alle posizioni di tali partiti in merito alle principali questioni inerenti rispettivamente alle politiche migratorie e al processo di integrazione europea. Un rapido sguardo alle due tabelle rivela una relazione pressoché sistemica fra giudizio sull'Unione europea e orientamento sulle politiche migratorie, come a delineare l'esistenza di un nuovo *cleavage* (Lipset & Rokkan, 1967) che tenderebbe a strutturare il sistema dei partiti dell'Unione europea attraverso l'opposizione fra europeismo solidale e nazionalismo securitario.

I gruppi che sostengono un rafforzamento dell'Unione – **S&D, Renew Europe e Verdi** – convergono su un **approccio inclusivo alla migrazione**: sostegno a *ius soli* e *ius culturae*, canali legali sicuri, solidarietà obbligatoria nella redistribuzione dei richiedenti asilo e governance comune delle politiche di accoglienza. Questi gruppi respingono una visione emergenziale della gestione dei flussi, che viceversa intendono come parte integrante di un progetto politico per l'Europa di domani fondato su diritti, coesione e responsabilità condivisa. La stessa logica guida le loro proposte di integrazione: abolizione del voto all'unanimità nel Consiglio, poteri rafforzati al Parlamento, strumenti fiscali comuni e Eurobond permanenti per finanziare investimenti comuni.

Sul versante opposto, le forze eurosceppiche e sovraniste – **ECR, ID (oggi PFI) ed ENS** – mostrano una **coerenza specularmente opposta**: rifiuto di ogni cessione di sovranità, difesa del voto all'unanimità nel Consiglio, opposizione a bilancio comune, così come a Eurobond e debito europeo. Questa impostazione si traduce, sul piano migratorio, in un paradigma restrittivo e securitario: chiusura verso riforme inclusive della cittadinanza, esternalizzazione delle procedure di asilo attraverso accordi con paesi terzi, rafforzamento dei confini e riduzione del ruolo di Frontex a mera barriera fisica quando non addirittura soppressione

⁶ Sono stati considerati i seguenti programmi elettorali: "L'Europa che vogliamo: sociale, democratica, sostenibile. Manifesto del PSE per le Elezioni europee 2024"; "European Elections Manifesto 2024" di EuropeanLeft; "ECR's Programmatic Proposals for 2024 European Elections" di ECR; "Manifesto Adopted by the 7th Extended Congress of European Greens, Lyon, 4th February 2024" dei Verdi; "Our Europe, a Safe and Good Home for the People. EPP 2024 Manifesto" del PPE; "Reinventing Europe. European Democratic Party Manifesto 2024" di Renew Europe. Per Identità e Democrazia (oggi PFI), non essendo disponibile alcun manifesto o programma elettorale comune, ci è riferito a "Le 5 priorità del Gruppo Identità e Democrazia" disponibile on line. Per quel che concerne i Patrioti per l'Europa, erede di ID sono state utilizzate le quattro priorità per l'Europa indicate sulla pagina web del raggruppamento. Sui punti dei quali i programmi elettorali non facevano menzione, si è ricorso ad ulteriori informazioni reperite sui siti dei rispettivi partiti.

di questa agenzia in quanto ritenuta favorire flussi migratori fuori controllo. Viene inoltre ribadita la piena autonomia degli Stati nella regolazione dei flussi. La narrazione con cui questi partiti descrivono il fenomeno migratorio è declinata esclusivamente in termini di minaccia alla sicurezza e all'identità nazionale, come problema da gestire in chiave emergenziale.

Il PPE occupa invece una posizione intermedia: europeista sul piano istituzionale, ma incline a soluzioni selettive e condizionate in materia migratoria, corrispondenti alla tensione tra maggiore integrazione europea e tutela delle prerogative nazionali. The Left, pur critica verso quella che identifica un po' caricaturalmente come un'Unione europea neo-liberista, fornisce una interpretazione del versante europeista inclusivo e solidale che si differenzia significativamente da quella di S&D, Renew e Verdi, collegando la riforma dell'Unione a un'agenda partecipativa, sociale e solidale, così come le politiche migratorie a canali legali d'ingresso da gestire con il concorso delle ONG.

La stretta relazione che nel caso dei partiti eurosceppici combina una **visione restrittiva delle politiche migratorie** con l'opposizione verso ogni soluzione istituzionale favorevole al rafforzamento dell'Unione europea è **probabilmente destinata ad assumere particolare rilievo rispetto alle deliberazioni che il Parlamento europeo potrà adottare** nel corso della Legislatura in corso. La discussione sulla gestione dei flussi migratori, a cominciare dall'implementazione del Patto per le migrazioni e l'asilo prevista per il 2026⁷, potrà perciò essere condizionata, e a sua volta condizionare, le decisioni su alcuni meccanismi fondamentali per il futuro della governance europea, come il voto a maggioranza nel Consiglio, l'attribuzione di maggiori poteri al Parlamento, l'introduzione di strumenti economici, fiscali e finanziari comuni. Ma non solo: contrastare politiche migratorie inclusive e solidali è anche un terreno di iniziativa sul quale le destre identitarie e sovraniste riscuotono consensi. Un orientamento che tali forze politiche alimentano sia ricorrendo a una retorica del discorso pubblico che interpreta la presenza straniera in chiave esclusivamente securitaria, sia rimproverando a un'Unione europea descritta come distante e burocratica le difficoltà che impediscono agli Stati membri di combattere efficacemente l'immigrazione irregolare.

Il contrasto all'immigrazione manifestato dalle destre identitarie ed eurosceppiche non solo incide sulla qualità del dibattito pubblico rispetto alla discussione di un tema complesso quale la gestione del fenomeno migratorio ma, in quanto denominatore comune all'iniziativa politica di quei partiti, costituisce anche un solido motivo di identificazione fra di essi e con il loro elettorato di riferimento, rappresentando un terreno particolarmente fertile per l'affermazione di quella prospettiva sovranista volta a ostacolare il procedere dell'Unione europea verso forme di integrazione più avanzate.

⁷ Si veda anche il capitolo 9 in questo Rapporto e <https://www.ismu.org/lavvio-del-ciclo-annuale-di-gestione-della-migrazione-nel-nuovo-patto-quadro-normativo-e-implicazioni-operative/>

Tabella 1. Posizioni dei partiti parlamentari europei sulle politiche migratorio (principali questioni)

Gruppo	Cittadinanza	Sistema d'asilo / Solidarietà	Frontiere / Frontex	Esternalizzazione / Paesi terzi	Canali legali / Quote di ingresso	Integrazione / Regolarizzazioni
PPE (EPP)	Orientamento restrittivo, contrario a ius soli e ius culturae	Riforma dell'asilo: diritto garantito ma con possibilità di decidere a chi e dove si concede; sospensione temporanea delle procedure in caso di strumentalizzazione	Rafforzamento Frontex, controllo più severo alle frontiere	Accordi con paesi terzi sicuri; trasferimento richieste asilo fuori UE; condizionalità su commercio/ aiuti/visti per cooperazione sui rimpatri	Gestione dell'immigrazione legale di competenza esclusiva degli Stati membri, non UE	Integrazione condizionata, inclusione su base nazionale, con approccio selettivo; priorità ordine pubblico
PSE / S&D	Orientamento inclusivo, favorevole a ius culturae specie per i minori	Sistema comune basato su solidarietà e responsabilità; Patto migrazione e asilo da riformare fuori da logiche emergenziali	Richiede il rafforzamento dei meccanismi di accountability per Frontex e la possibilità di maggiori controlli da parte del Parlamento sul rispetto dei diritti umani e delle norme internazionali SaR	Contrario al modello degli accordi con paesi terzi sicuri	Corridoi umanitari, sostituzione dei Patti migratori con vie di ingresso legali e sicure	Integrazione universalistica, cittadinanza europea, promozione di fondo europeo per inclusione sociale
Renew Europe	Orientamento inclusivo, favorevole a ius soli e ius culturae	Armonizzazione delle politiche di asilo e migrazione; procedure più rapide e giuste	Protezione più efficace delle frontiere esterne, Riforma di Frontex per una maggiore garanzia dei diritti umani	Partenariati UE-Africa per affrontare cause profonde della migrazione con gestione condivisa. Opposizione a esternalizzazione della gestione richiedenti asilo	Quote europee per migrazione economica regolare; uso dei visti per favorire migrazione legale	Integrazione universalistica: creazione di un'Agenzia europea per l'immigrazione a sostegno dei progetti di integrazione locale. Tutela minori non accompagnati
Verdi (Greens/EFA)	Orientamento inclusivo, sostegno di ius soli e riconoscimento dei rifugiati climatici	Asilo per ragioni umanitarie, relocation obbligatoria; diritto d'asilo inviolabile; procedure più rapide	Stop pushback; mandato umanitario a Frontex; maggiore trasparenza e controllo democratico	Contrari a esternalizzazione e migration deals; cooperazione solo se conforme ai diritti umani	Canali legali e sicuri gestiti dalle autorità per lavoro, famiglia, formazione; regolarizzazione sans-papiers	Integrazione universalistica, sostegno agli investimenti locali per politiche inclusive e sostegno alle ONG. Equivalenza di diritti sociali, economici e civili per tutti i residenti UE
ECR	Orientamento restrittivo: rifiuto di ius soli e ius culturae, limitazioni nell'accesso alla cittadinanza	Asilo solo ai veri rifugiati; evitare abusi	Fortificare confini esterni; bloccare partenze con missioni navali di intercettazione; rafforzamento dei controlli delle frontiere tramite Frontex	Esternalizzazione della gestione degli ingressi: domande valutate fuori UE. Piano Mattei. Accordi di rimpatrio con paesi terzi "sicuri"	Flussi legali e programmati, ma solo in funzione delle esigenze del mercato del lavoro	Integrazione assimilationista (nel rispetto dei valori europei), selettiva e funzionale alle sole esigenze accertate di mercato
ID (oggi PFE)	Orientamento restrittivo, con limitazioni nell'accesso alla cittadinanza. Revisione restrittiva delle direttive sul ricongiungimento familiare	Contrario al Patto migrazione e asilo	Controllo nazionale delle frontiere; contrasto dell'immigrazione illegale	Accordi con paesi terzi (sicuri o no) per rimpatrio dei richiedenti asilo irregolari. Apertura di centri per la rapida identificazione in paesi terzi	Limitata apertura a ingressi legali per lavoro, vincolata alle scelte autonome degli Stati membri. Contraria alla redistribuzione obbligatoria dei migranti. Favorevole al blocco delle frontiere.	Integrazione condizionata, sotto il vincolo degli Stati membri a decidere in merito. Promozione di un Fondo per finanziare gli accordi con paesi terzi "sicuri" (selezionati con regole meno stringenti) impegnati nella gestione dei richiedenti asilo. Ampliamento dei paesi terzi riconosciuti "sicuri"
ENS	Orientamento restrittivo: rifiuto di riforme inclusive della cittadinanza	Contrario al Patto migrazione e asilo	Contrario a Frontex, che va ridimensionata o soppressa perché troppo infulgente con le ONG e fattore di attrazione degli immigrati illegali	Accordi con paesi terzi (sicuri o no) per rimpatrio dei richiedenti asilo irregolari. Apertura di centri per la rapida identificazione in paesi terzi	Contrarietà a quote e canali legali europei. Chiusura verso immigrazione regolare programmata. Ogni Stato deve gestire autonomamente ingressi e controlli	Identità culturale europea e degli stati membri UE, Misure di contrasto alla omniaitaria delle ONG
The Left	Orientamento inclusivo: sostegno di ius soli e abolizione politiche di sicurezza mirate sugli stranieri	Cancellare il nuovo Patto; solidarietà obbligatoria; vie sicure e legali	Contrario Frontex, così come a ogni forma di detenzione forzata e respingimento alle frontiere	Contro esternalizzazione e hotspot fuori UE	Canali legali e sicuri, specie per i migranti vulnerabili. Regolarizzazioni con pieno riconoscimento dei diritti	Integrazione universalistica, finalizzata all'inclusione sociale. Sostegno alle ONG umanitarie, soprattutto quelle impegnate nelle operazioni di ricerca e salvataggio in mare (SaR)

Tabella 2. Posizioni dei partiti parlamentari europei sulle politiche migratorie

Gruppo	Visione dell'integrazione europea	Riforme istituzionali	Sovranità / Federalismo	Politica estera e difesa	Economia e bilancio UE
PPE (EPP)	Giudizio positivo, UE come comunità di valori fondata sui principi di libertà da rafforzare	Più cooperazione in sicurezza, energia e innovazione; contrario a modifiche radicali dei Trattati e abolizione del voto all'unanimità nel Consiglio	Sussidiarietà bilanciata: equilibrio tra UE e Stati membri	Difesa comune coordinata con NATO; Politica estera UE inter-governativa	Atteggiamiento prudente rispetto a una politica fiscale comune. No al debito UE permanente
PSE / S&D	Giudizio positivo. Processo da approfondire e completare, nel segno di solidarietà, democrazia e uguaglianza	Voto a maggioranza qualificata nel Consiglio; più poteri al Parlamento	Federalismo progressivo con devoluzione di poteri	Difesa comune con autonomia strategica nelle scelte di Politica estera UE	Strumenti fiscali comuni permanenti. Maggiore contribuzione al Bilancio UE
Renew Europe	Giudizio positivo. Maggiore integrazione politica ed economica per accrescere la competitività nel contesto globale	Abolizione del voto all'unanimità nel Consiglio. Riforma dei Trattati. Iniziativa legislativa al Parlamento	Federalismo compiuto: per un'Europa federale che rispetti le autonomie nazionali, ma con competenze attribuite alle istituzioni UE in materie strategiche (difesa, clima, digitale, economia)	Difesa comune integrata e politica estera unitaria	Eurobond permanenti per finanziare il debito pubblico comune. Unione fiscale e bancaria completa
Verdi (Greens/EFA)	Giudizio positivo, per una democrazia federale solidale	Abolizione del voto all'unanimità nel Consiglio; più poteri al Parlamento; maggiore partecipazione dei cittadini attraverso strumenti di democrazia diretta	Federalismo democratico, come garanzia dei diritti di regioni, minoranze, nazioni senza stato, identità culturali	Difesa europea comune, in chiave democratica e cooperativa, fuori dalla logica del riarmo accelerato, per una sicurezza condivisa e la prevenzione dei conflitti	Rafforzamento del bilancio UE ed Eurobond permanenti per transizione verde, coesione sociale. Funzione anti-ciclica della spesa comune europea
ECR	Giudizio critico, per un'UE delle nazioni sovrane	Contrario a nuove cessioni di sovranità; favorevole al voto all'unanimità nel Consiglio	Sovranità nazionale come principio guida, L'UE come schema di cooperazione tra Stati membri su temi strategici (sicurezza, commercio, ambiente), ma senza cessioni di sovranità	Difesa comune come semplice forma di cooperazione e coordinamento operativo fra sistemi di difesa nazionali. Contrari all'esercito comune	Limitazioni e contenimento del Bilancio UE. Contrario a Eurobond e politica fiscale comune
ID (oggi PFE)	Giudizio negativo; per un'UE delle nazioni sovrane. Per una confederazione di Stati minimalista	Smantellamento dei poteri sovranzionali e ritorno alle competenze degli Stati membri UE. Contraria ai poteri della Commissione e per un maggiore decentramento delle decisioni a livello nazionale	Sovranismo nazionale integrale. Respinge gli Stati Uniti di Europa come ogni forma di trasferimento di poteri all'Unione	Solo cooperazione volontaria fra Stati	Contrari al debito comune e al bilancio comune, oltre che agli Eurobond e a una politica fiscale coordinata
ENS	Giudizio fortemente negativo: per una confederazione di Stati sovrani con poteri minimi all'UE	Soppressione dei poteri sovranzionali. Contraria al Parlamento europeo come organo legislativo	Sovranità assoluta degli Stati membri. Nessuna competenza strategica all'UE	Contraria a ogni forma di difesa bilaterale tra Stati	Rifiuto totale di Eurobond, debito comune e bilancio UE. Ogni Stato deve gestire autonomamente
The Left	Giudizio critico: per Unione dei popoli e dei diritti, non dei mercati (neo-liberista). Per una "nuova Europa" sociale, ecologista e solidale	Riforma dei Trattati, per una maggiore democrazia dei cittadini, più poteri al Parlamento. Superamento dell'austerità che ha contrassegnato l'UE da Maastricht	Per un'UE confederale e democratica, basata sulla cooperazione tra Stati e sul rispetto delle autonomie, ma con strumenti comuni per diritti sociali e ambientali	Orientamento pacifista, autonomia dalla NATO e contraria ad una difesa comune europea	Espandere il bilancio per spese in welfare, lavoro, clima. Favorevole agli Eurobond e a una politica fiscale comune progressiva, con tassazione delle multinazionali e delle grandi ricchezze. Contrario al Patto di stabilità

Intendere migrazioni e presenza straniera come gli aspetti che più concretamente incarnano il declino della civiltà europea e la perdita di identità delle sue comunità nazionali è il modo più diretto ed efficace per minare alle fondamenta il consolidamento di un'Europa unita. Una lettura in chiave emergenziale e securitaria del fenomeno migratorio è il migliore catalizzatore di quell'atteggiamento euroscettico che sta conquistando diversi settori dell'opinione pubblica europea, procurando danni che sul piano politico e istituzionale sono ben più gravi di quelli indotti dalla distorsione del dibattito pubblico sulla necessità di contrastare i flussi migratori. Se euroscetticismo neo-nazionalista e visione securitaria dell'immigrazione dovessero saldarsi ancora di più, nelle strategie dei partiti delle destre così come nell'orientamento dell'opinione pubblica più sensibile ai loro richiami, inoculando nel processo di integrazione europea i germi di una visione di Europa che rifiuta il progetto unitario senza voler uscire dall'Unione⁸ (si pensi all'idea di "Europa dei popoli"), lo stesso processo di integrazione non potrà che subire una drammatica (e forse irreversibile) battuta di arresto.

Sigle dei partiti parlamentari europei citati nel testo

PPE	Partito Popolare Europeo
PSE / S&D	Partito Socialista Europeo / Socialisti e Democratici europei
Renew	Renew Europe
Greens	Verdi
ECR	Conservatori e Riformisti Europei
ID / PFE	Identità e Democrazia / Patrioti per l'Europa
ENS	Europa delle Nazioni Sovrane

Riferimenti bibliografici

- Abbondanza, G., Echeverria, G., & Finotelli, C. (2024). *The externalisation gamble: Italy and Spain at the forefront of maritime irregular migration governance* (IAI Paper n. 24/XX). Roma: Istituto Affari Internazionali.
- Bakker, R., Hooghe, L., Jolly, S., Marks, G., Polk, J., Rovny, J., Steenbergen, M., & Vachudova, M. A. (2024). *The Chapel Hill Expert Survey 2024*. Chapel Hill: University of North Carolina.
- Campesi, G. (2014). Frontex, the Euro-Mediterranean border and the paradoxes of humanitarian rhetoric. *South European Society and Politics*, 19(3), 333–353.

11. Euroscetticismo e politiche migratorie nello spazio politico europeo

- Commissione europea. (2013). *Task Force Mediterranean report*. Bruxelles: Commissione europea.
- Commissione europea. (2023). *Accordo politico provvisorio sul nuovo Patto in materia di migrazione e asilo*. Bruxelles: Commissione europea.
- Consiglio europeo. (1999). *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere (15–16 ottobre 1999)*. Bruxelles: Consiglio europeo.
- Fabbrini, S. (2025). Nazionalismo 2.0. La sfida sovranista all'Europa integrata, Milano: Mondadori.
- Geddes, A. (2003). *The politics of migration and immigration in Europe*. Londra: Sage.
- Geddes, A., Hadj-Abdou, L., & Brumat, L. (2020). *Migration and mobility in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Green-Pedersen, C., & Walgrave, S. (a cura di). (2014). *Agenda setting, policies, and political systems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hooghe, L., Marks, G., & Wilson, C. J. (2002). Does left/right structure party positions on European integration? *Comparative Political Studies*, 35(8), 965–989.
- Lavenex, S. (2006). Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. *West European Politics*, 29(2), 329–350.
- Leonard, S., & Kaunert, C. (2019). *Refugees, security and the European Union*. Londra: Routledge.
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). Cleavage structures, party systems and voter alignments: An introduction. In S. M. Lipset & S. Rokkan (a cura di), *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives* (pp. 1–64). New York: Free Press.
- Longo, F., & Fontana, I. P. (2022). When securitization spills over across EU borders. *European Foreign Affairs Review*, 27(3), 295–316.
- Martinelli, A. (2013). *Mal di nazione. Contro la deriva populista*. Milano: Università Bocconi Editore.
- Martinelli, A. (2015). Partiti, elezioni e gruppi di pressione. In A. Martinelli & A. Cavalli, *La società europea* (pp. 223–244). Bologna: Il Mulino.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems*. Cambridge (MA): Cambridge University Press.
- Unione europea. (2024). *Patto su migrazioni e asilo* (Regolamenti (UE) 2024/1347, 1348, 1349, 1350, 1351, 1352, 1355, 1358, 1359 e Direttiva (UE) 2024/1346, 14 maggio 2024). Bruxelles: Unione europea.

⁸ Per un'analisi illuminante su questo aspetto si veda Fabbrini (2025).

Capitolo 12

Russia-Ucraina: due culture sempre più lontane, una pace difficile

Vincenzo Cesareo

"A seguito dell'invasione e dell'accanimento russo contro la popolazione la distanza culturale fra i due Paesi è sempre più ampia e pare non reversibile se non col ricorso alla forza. Il patriottismo ucraino, aperto ai valori della libertà e della democrazia, disprezzati e osteggiati dal Cremlino, merita d'essere sostenuto dall'UE, di tali valori portatrice."

In questo capitolo s'intende portare l'attenzione sulle ragioni che inducono gli ucraini a prendere le distanze della Russia e conseguentemente a non voler tornare nella sua area di influenza, e a partire da ciò sul difficile processo di pace.

Uno sguardo storico

Ci sono ragioni che riguardano anche il passato. Nel 1654 l'Ucraina per combattere la Polonia si allea con la Russia ma ben presto l'alleanza diventa sotto-missione; quando lo zar Pietro decide di edificare Pietroburgo i cosacchi ucraini divengono lavoratori forzati e in 10mila muoiono per le malattie e gli stenti.

Due secoli dopo Alessandro III ordina di cancellare la lingua e la cultura del Paese arrivando persino a proibire qualsiasi opera letteraria in ucraino e a definire il Paese una "Piccola Russia" per evidenziarne la subordinazione.

Con la rivoluzione del 1917 Kiev si dichiara Stato autonomo ma non indipendente ed entra a far parte della nuova Repubblica russa. Ma l'autonomia dura poco: nel 1919 l'armata russa occupa Kiev e obbliga l'Ucraina a entrare nell'Unione sovietica.

Tra le tante vessazioni gli ucraini non hanno dimenticato l'Holodomor ("sterminio per fame"), di cui si è valso Stalin per sottomettere i piccoli proprietari che si opponevano alla collettivizzazione delle terre, con la morte di quattro milioni di persone.

Al termine della Seconda Guerra Mondiale l'Ucraina è costretta a rimanere sovietica.

Nel Novecento molti intellettuali vengono rinchiusi nei *gulag* anche per affossare la cultura ucraina. Tra la popolazione è poi diffusa la convinzione che la catastrofe di Chernobyl sia da attribuire all'inefficienza del sistema sovietico.

I fatti qui accennati, oltre a numerosi altri della storia dell'Ucraina nella sua difficile relazione con la Russia, sono tuttora vivi nella memoria degli ucraini. Anche questo li ha indotti a prender sempre più le distanze da Mosca in particolare quando il Paese è diventato indipendente nel 1991 a seguito del dissolvimento dell'URSS.

A partire da tale data gli ucraini sono riusciti, seppur con difficoltà, a vivere in un regime democratico che ha consentito loro d'apprezzare e desiderare sempre più la libertà. Libertà che invece i russi non hanno avuto la possibilità di provare se non per due brevi periodi: nel 1917 prima dell'avvento del comunismo; e poi dal 1991 sino alla fine del secolo (Morini, 2022). Gli anni di Eltsin hanno lasciato peraltro nei russi un cattivo ricordo che li induce a considerare negativamente tale esperienza (cit. Varese) e oggi la Russia registra un crescente controllo della sua popolazione e una soffocante neutralizzazione del dissenso.

A differenza della Russia, l'Ucraina è riuscita a dar vita anche a una vivace società civile a seguito delle rivoluzioni Arancione (2004) e della Dignità (2014). Quest'ultima ha anche consentito la crescita di una diffusa attività imprenditoriale e uno sviluppo dell'economia dei servizi, carente invece in Russia.

Un fattore poco noto ma di notevole rilevanza per orientare gli ucraini verso l'Occidente e la democrazia sono state le diaspore, portatrici di valori liberaldemocratici. Gli emigrati hanno inciso nell'evoluzione della loro patria affinché essa, prendendo le distanze da Mosca, si occidentalizzasse sotto il profilo politico, culturale ed economico. Ciò in particolare dopo il 1945 a seguito dell'emigrazione in Canada e negli USA, ma non trascurabile è stata anche la rilevanza dell'emigrazione verso l'Europa occidentale. A partire dagli anni Novanta si è avuta anche un'emigrazione verso la Russia. Però le persone emigrate in America e in Europa occidentale esprimono delle valutazioni decisamente migliori, sotto il profilo dell'integrazione e della qualità della vita, di quelle emigrate in Russia. Come osserva Andrea Graziosi l'Ucraina è "tra i pochi paesi dove si è in grado di fare un confronto diretto di massa e al livello popolare tra la vita e il lavoro in Russia e nell'Unione europea con una netta preferenza per la vita occidentale rispetto a quella evidenziata dall'integrazione nel repressivo mondo russo putiniano" (Graziosi, 2022: 46).

L'aggressione russa iniziata il 24 febbraio 2022 ha poi provocato un elevato numero di rifugiati in uscita dall'Ucraina. A metà 2025 l'UNHCR ne contava

5.698.470, di cui 5.137.910 in Europa. È molto probabile che la quasi totalità di costoro desideri che la loro patria si posizioni nel mondo occidentale.

La crescente presa di distanza dell'Ucraina dalla Russia

La scelta degli ucraini di prendere le distanze da Mosca era evidente già nel 1991 quando il Parlamento approvò l'indipendenza con 346 voti a favore, 2 contrari e 50 astenuti. Il primo dicembre di quell'anno un referendum convalidò tale scelta col 92% dei voti e un'affluenza ai seggi dell'84%. Persino nei territori con alta presenza russofona i favorevoli risultarono almeno l'80%.

L'avvio della democrazia in Ucraina è stato comunque lento e difficile perché nei primi anni il potere era in mano agli oligarchi in una qualche misura orientati a privilegiare i rapporti con la Federazione russa.

Si assiste a un avvicinarsi di governi filouropei e filorussi. Nel 2004 diventa presidente Yanukovych ma crescono e si diffondono le proteste popolari che danno luogo alla rivoluzione Arancione. La Corte suprema annulla la sua elezione e il nuovo voto porta alla presidenza un filoccidentale. Nelle elezioni successive del 2010 Yanukovych vince però con il sostegno di Mosca. Si intensificano allora le proteste che danno luogo alla seconda rivoluzione, quella della "Dignità", detta di Maidan, con dure accuse al Presidente di corruzione, abuso di potere, violazioni dei diritti umani. Non riuscendo a reprimerla nonostante il sostegno di Mosca, Yanukovych è costretto a fuggire in Russia. Causa scatenante della rivoluzione il rifiuto del Presidente nel 2013 di sottoscrivere l'accordo d'associazione con l'UE. Per una ricostruzione e interpretazione di tali moti si rimanda al volume di Marci Shore (2025).

Riprendendo quanto scritto da Hannah Arendt (2024) sulla rivolta di Budapest del '56, anche quella di Maidan (durata dal 21 novembre 2013 al 20 ottobre 2014) presenta i tratti di una "felicità pubblica" per cui l'agire rivoluzionario non si riduce a mera opposizione ma diventa anche generativo, rivendicando libertà e dignità. La "rivoluzione della Dignità" è stata una svolta così profonda da esser ritenuta da molti ucraini irreversibile in termini di allontanamento dalla Russia. L'Ucraina ha dimostrato di possedere una sempre più consistente, vivace e solida società civile che contribuisce all'elaborazione di un forte mito nazionale e a rafforzare la coesione tra i cittadini che si riconoscono in una patria nella quale credere e per la quale lottare.

Anche per gli effetti della "rivoluzione della Dignità" nelle elezioni del 2019 vince Zelensky col suo partito Servo del popolo, raccogliendo un vasto consenso (73,22% dei votanti). È scelto da un popolo deluso da una classe dirigente incapace, con una corruzione diffusa (una delle pesanti eredità lasciate dalla Russia). Disponendo di un'ampia maggioranza parlamentare il Presidente fa una scelta decisa a favore della liberaldemocrazia e rilancia il progetto di posizionare l'Ucraina nell'Occidente, con adesione alla UE, e di combattere la corruzione, peraltro difficile da estirpare (Cesareo, 2023: 29, 39, 73).

Un conflitto non solo militare

Iniziata l'aggressione russa nel febbraio 2022 l'Ucraina non si arrende ma si impegna eroicamente a difendersi in linea con lo Statuto dell'ONU. Quest'ultimo stabilisce che bisogna *mantenere la pace* e che vadano *repressi gli atti di aggressione*. Si chiede agli Stati membri di *risolvere le loro controversie con mezzi pacifici*; essi devono *astenersi dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato*.

In base allo Statuto dell'ONU è evidente l'illegittimità dell'aggressione. Ma va considerato anche il memorandum di Budapest sottoscritto il 5 dicembre 1994 da USA, Gran Bretagna, Federazione russa, Ucraina e poi anche da Francia e Cina. **A quell'epoca l'Ucraina era una potenza nucleare, col memorandum cedette alla Russia le sue testate a condizione che tutti i Paesi firmatari garantissero il rispetto dei suoi confini, definiti a suo tempo dall'URSS, riconoscessero l'indipendenza. Alla luce di questi impegni l'aggressione russa assume particolare gravità.**

Con riferimento alla guerra in atto è doveroso mettere in evidenza la cruciale questione della violazione dei diritti umani. A riguardo il Consiglio d'Europa ha istituito un registro e intende creare una Commissione per raccogliere le denunce della popolazione e delle istituzioni. Sono numerose le atrocità commesse dai militari russi in particolare contro i civili. È doveroso ricordare almeno un caso diventato tristemente famoso, quello di Bucha, subito occupata dai russi che vi sono rimasti fino al 31 marzo quando i militari ucraini l'hanno liberata. In quei terribili giorni molte persone sono state torturate e uccise. È stata scoperta una fossa comune in cui si trova la maggior parte dei 637 civili trucidati. Il cimitero cittadino ha dovuto essere quadruplicato per accogliere le salme. Molte sono le tombe che raccolgono un'intera famiglia uccisa.

Tutte le guerre sono terribili ma quello che hanno commesso i russi in Ucraina è talmente grave da sostenere l'accusa di crimini di guerra. La studiosa Masha Gessen, che ha vissuto in prima persona la repressione in Cecenia nel 1999 ad opera dei russi, afferma che la stessa brutalità si è ripetuta a Bucha con un numero elevato di sparizioni, esecuzioni sommarie, torture, stupri, con militari e ufficiali premiati per aver commesso crimini (Gessen, 2022: 13).

L'accanimento contro la popolazione, nel caso di Bucha e più in generale, può forse scaturire dalla rabbia dei militari russi per non essere riusciti a conquistare in tempi brevi l'intera Ucraina. Ma c'è ragione di ritenere che dipenda anche dalla propaganda del Cremlino sul cosiddetto "nazismo ucraino". All'inizio dell'invasione a essere accusata di nazismo è stata la classe dirigente, successivamente l'accusa si è estesa all'intera popolazione, per cui ogni ucraino va neutralizzato o rieducato-russificato in base al processo che viene qui di seguito esposto.

La russificazione

Dove vi è occupazione Mosca procede a distinguere i cittadini che le dichiarano fedeltà da quelli incerti o ostili. Parte di questi ultimi espatria, oppure vengono mandati in esilio o incarcerati o fatti scomparire. Contemporaneamente si avvia il processo di russificazione. Il primo passo consiste nel distruggere la speranza, cercando di convincere la popolazione che l'Ucraina non sarà mai in grado di riprendere i territori per cui non resta altro che la rassegnazione. Il secondo passo è quello di cancellare la memoria, bruciando libri, abbattendo monumenti, cambiando i nomi delle strade, imponendo nelle scuole solo testi russi in cui si sostiene che l'Ucraina non esiste, eliminando nelle biblioteche i libri ucraini sostituiti con quelli russi (Cesareo, 2023: 137-138). In tale contesto si tengono i referendum per sancire l'annessione; votazioni farsa perché chi vota è controllato da funzionari filorussi per cui se dissente rischia di perdere il lavoro, l'assistenza sanitaria e l'istruzione per i figli. Va aggiunto che prima dell'occupazione molti abitanti fuggono nell'Ucraina libera per cui i votanti sono pochi e le autorità russe trasferiscono da altre località persone già russificate per aumentarne il numero.

Da ricordare il caso particolarmente grave del trasferimento forzato di minori. Dal Centro per i Diritti Umani di Kiev a giugno 2025 sono stati identificati 19.546 minori rapiti nelle zone occupate e deportati in Russia a partire dalle prime invasioni del 2014. Di costoro solo 1.254 sono stati rimpatriati entro giugno 2025 a seguito di difficili ricerche e complesse trattative anche da parte della Santa Sede. I russi rapiscono prevalentemente orfani, figli di famiglie povere, ma anche bambini in asili e scuole. Alle madri rimaste sole con problemi di sostentamento i rapitori propongono di affidare i figli alle autorità d'occupazione per garantire vacanze in colonie al mare in Crimea. Secondo Kiev nel giugno 2025 erano 4mila i minori deportati in queste località. Com'è stato ampiamente riscontrato, questi minori sono trasferiti in campi educativi per trasformarli in obbedienti patrioti russi. Nel 2023 la Corte penale internazionale ha emesso a riguardo un mandato d'arresto nei confronti di Putin e di suoi collaboratori. Costoro dichiarano che non ci sono bambini rapiti ma bambini "salvati". Le prove dei rapimenti sono invece numerose.

A preoccupare il centro Almeda per l'educazione Civica di Kiev è anche il destino di 1.600.000 minorenni che vivono nelle zone occupate da Mosca, il 16% di tutti gli studenti ucraini. Essi sono soggetti a un'intensa russificazione che prevede corsi sulla superiorità della cultura russa mentre il nazionalismo ucraino viene presentato come un male impregnato di nazismo.

Difficilissimo contrastare la russificazione dei 500mila giovani della Crimea e delle altre zone occupate da ormai undici anni. Negli ultimi tre anni Kiev è riuscita a comunicare via internet e a trasmettere i propri programmi scolastici. È evidente però che quanto più trascorre il tempo tanto più incide l'influenza russa: mentre nel 2024 ben 65mila studenti sono riusciti clandestinamente a seguire i programmi ucraini, nel 2025 il dato scende a meno di 45mila. Tale diminuzione

si spiega anche col rischio che corrono questi giovani e le loro famiglie di essere scoperti e subire sanzioni.

Anche la libertà religiosa è minacciata nei territori occupati. L'arcivescovo della Chiesa greco-cattolica ucraina Shevchu ritiene che dove "arriverà l'occupazione russa la nostra Chiesa sarà distrutta". A riguardo vi è un grave precedente, quando nel 1945 Stalin con decreto liquidò quella Chiesa. Con l'indipendenza conquistata nel 1991 è venuto meno lo status privilegiato della Chiesa ortodossa ucraina dipendente dal patriarcato di Mosca. Ciò ha comportato una crescente rilevanza anche della Chiesa ortodossa d'Ucraina, la cui autonomia è stata riconosciuta nel 2011 dal patriarca di Costantinopoli. Per approfondire la situazione delle Chiese in Ucraina, in particolare di quella cattolica, si rimanda al volume di Didier Rance (2022).

Una pace difficile

Come evidenziato, l'aggressione russa non mira solo a ottenere un ampliamento territoriale ma anche a neutralizzare l'identità e la cultura dell'Ucraina. A quanto già detto a riguardo si aggiunge una martellante, diffusa, sofisticata campagna di disinformazione orchestrata da Mosca con lo scopo di negare l'esistenza di una specifica identità ucraina. A riguardo la strategia adottata è un mix di aggressività e retorica pacifista con qualche analogia con quella a suo tempo adottata da Hitler (Masala, 2025: 86).

La guerra ha messo in evidenza quanto sia sentito e vissuto il patriottismo degli ucraini, riscoperto a seguito dell'aggressione, dove assumono un rilievo fondamentale la libertà e la democrazia.

La dimensione culturale assume un indubbio rilievo nel conflitto. A seguito dell'invasione e dell'accanimento russo contro la popolazione la distanza culturale fra i due Paesi è sempre più ampia e pare non reversibile se non col ricorso alla forza.

Il patriottismo ucraino, aperto ai valori della libertà e della democrazia, disprezzati e osteggiati dal Cremlino, merita d'essere sostenuto dall'UE, di tali valori portatrice. Purtroppo, questi stessi valori si stanno affievolendo persino in alcuni Paesi dell'Unione anche per l'agire dei putiniani che in essi ricoprono ruoli rilevanti e per l'efficiente disinformazione svolta capillarmente dalla Russia.

Il sostegno all'Ucraina diventa necessario, anche perché il successo dell'aggressione, a parere di esperti come Oliver Moody (2025) e Carlo Masara (2025), porterebbe Putin a estendere i suoi interessi ad altri Stati, in particolare quelli baltici.

Gli eventi qui ricordati e la realtà attuale dovrebbero indurre a non diminuire l'attenzione o addirittura spegnere i fari sull'Ucraina, come in parte sta avvenendo, nell'interesse non solo di questo martoriato Paese ma anche dell'Europa.

A conferma della necessità di non abbassare la guardia è utile prendere in

considerazione quanto è avvenuto nel corso del 2025 in cui momenti di cauta fiducia si sono alternati ad altri di profondo pessimismo in merito alla fine della guerra, che continua con crescente intensità da parte russa in particolare contro abitazioni e infrastrutture. Gli eventi più significativi dell'anno sono quelli degli ultimi dieci giorni di novembre. **Il 20 si diffonde la notizia dell'esistenza di un piano di pace in 28 punti predisposto da Trump. Gli europei, che non sono stati coinvolti nell'iniziativa, a loro volta elaborano un "contropiano". Di seguito si riporta un breve confronto tra la proposta USA (piano I) e quella europea (piano II).** Tale confronto consente di evidenziare che il primo piano è decisamente a favore di Mosca, nella prospettiva di un ritorno dell'Ucraina nella sua sfera d'influenza del tutto in antitesi all'evoluzione messa in evidenza in questo capitolo. Il secondo, invece, appare più rispettoso dell'indipendenza Ucraina.

Le divergenze riguardano nove punti. Uno concerne i limiti posti all'esercito ucraino. Nel piano I il Paese aggredito viene penalizzato, attraverso la previsione di un limite al numero dei militari; in un contesto nel quale l'aggressore, invece, è impegnato ad aumentare la sua armata mettendo in atto un reclutamento forzato. Con il Decreto n. 821 del 5 novembre il Cremlino decide che gli immigrati tra i 18 e i 65 anni, per ottenere la cittadinanza russa o i permessi di soggiorno, devono sottoscrivere un contratto con l'esercito della durata non inferiore all'anno. È probabile che le persone interessate, provenienti per lo più dai Paesi dell'ex Unione Sovietica, possano essere milioni. Quel che si prefigura è un'Ucraina in condizione di costante "debolezza" rispetto alla Russia.

Un secondo aspetto di divergenza è quello della ricostruzione dell'Ucraina (punto 14 di entrambi), essenziale per un futuro nel segno dell'indipendenza. A riguardo il piano II è decisamente più a favore di Kiev in quanto si prevede una ricostruzione completa utilizzando anche asset sovranici russi attualmente congelati.

Un terzo aspetto di divergenza è quello delle sanzioni verso la Russia (punto 13 di entrambi). Nel piano I si prevede la loro immediata cancellazione, mentre nel II che potranno essere ridotte gradualmente in base alle posizioni di Mosca.

Per quanto riguarda la data per le elezioni in Ucraina, nel piano I si prevede che dovranno tenersi entro cento giorni dalla fine della guerra, mentre nel II si sostiene che si terranno solo quando sarà possibile.

Quanto ai crimini commessi durante la guerra, il piano I prevede un'amnistia totale, mentre il II non la prevede.

Per quanto riguarda l'eventuale ingresso dell'Ucraina nella NATO, nel piano I l'ipotesi è esclusa, nel piano II no.

L'ingresso dell'Ucraina nell'UE è previsto nel piano II; nulla di preciso a riguardo dice il piano I.

La differenza tra i due piani è evidente. Va aggiunto che ci sono questioni di vitale importanza per il futuro dell'Ucraina come Stato sovrano che entrambi i piani non definiscono o comunque non definiscono adeguatamente: quale sarà il confine tra i due Stati; quali saranno le garanzie di sicurezza per il Paese aggredito (se non entrerà a far parte della NATO).

Il summit di Ginevra del 23 novembre tra le delegazioni americana, ucraina ed europea è iniziato in un clima molto teso ma alla fine i partecipanti sono riusciti a produrre un nuovo documento di 19 punti. Alcune questioni sono state provvisoriamente accantonate, non solo quella dei confini ma anche quella dell'utilizzo dei fondi russi congelati. Va riconosciuto che in questa occasione il Segretario di Stato americano Rubio si è impegnato costruttivamente per superare le tensioni tra Kiev e Washington relative al piano I e per creare un clima positivo che ha consentito di arrivare a un piano condiviso, accettato dagli ucraini e da Trump, il quale parla di "progressi incredibili". Sempre Rubio è riuscito ad avviare nuovi negoziati ad Abu Dhabi con la partecipazione di importanti esponenti dell'intelligence degli USA e della Russia per discutere dei confini e della "riabilitazione di Putin".

Nel frattempo, viene dimostrato che il piano I di Trump deriva da una proposta preparata dai russi e recepita sostanzialmente dalla Casa Bianca. Diventa sempre più evidente che Witkoff, inviato speciale degli USA incaricato di trattare la questione ucraina, agisce a favore del Cremlino arrivando persino a suggerire agli uomini di Putin come comportarsi con il Presidente statunitense per ottenere ciò che desidera lo zar. Questo scandalo ha diviso anche il Partito repubblicano. Alcuni suoi esponenti chiedono l'allontanamento dell'inviato speciale ma Trump continua a sostenerlo. È comunque grave che un Paese ritenuto un modello di democrazia e libertà favorisca un dittatore che aggredisce un Paese sovrano e commette tanti crimini.

Quanto emerso preoccupa ovviamente l'Ucraina ma anche l'UE. Entrambe temono un accordo tra Mosca e Washington alle loro spalle tale da porre l'Ucraina alla mercé di Mosca.

Putin, dal canto suo, continua a sostenere che sia "premature parlare di pace", almeno fino a quando l'Ucraina non accetterà le condizioni capestro imposte da Mosca che contemplano, tra le tante richieste, quella di un ritiro di Kiev da tutti i territori voluti dal Cremlino, compresi quelli non occupati da Mosca.

Questo contributo del Rapporto per esigenze editoriali si limita alla situazione di fine novembre. Per un aggiornamento si rimanda alla pagina del sito ISMU *Non dimentichiamo l'Ucraina: una cronologia della guerra*¹.

Riferimenti bibliografici

- Arendt, H. (2024). *La rivoluzione ungherese e l'imperialismo totalitario (1958)*. Milano: Raffaello Cortina.
- Cesareo, V. (2023). *La guerra nel cuore dell'Europa. La grande fuga di persone e il rischio di un nuovo scontro di civiltà*. Milano: Franco Angeli.
- Gessen, M. (2022). *L'uomo senza volto. L'improbabile ascesa di Vladimir Putin*. Palermo: Sellerio.
- Graziosi, A. (2022). *L'Ucraina e Putin tra storia e ideologia*. Bari-Roma: Laterza.
- Masala, C. (2025). *Se la Russia attacca l'Occidente. Uno scenario possibile*. Milano: Rizzoli.
- Moody, O. (2025). *Baltico, il mare conteso al centro del nostro futuro*. Padova: Marsilio.
- Morini, M. (2022). *La Russia di Putin*. Bologna: Il Mulino, Bologna.
- Rance, D. (2022). *Catholiques d'Ukraine. Un pays, une Église, un message*. Parigi: Artège.
- Shore, M. (2025). *La notte ucraina. Storie di una rivoluzione*. Roma: Castelvecchi.
- Varese, F. (2022). *La Russia in quattro criminali*. Torino: Einaudi.

¹ <https://www.ismu.org/non-dimentichiamo-ucraina-una-cronologia-della-guerra-2025/>.

Capitolo 13

La guerra di Gaza e il dibattito sulla legalità internazionale

Antonio Zotti

"Ogni sforzo di comprensione sistematica dei fenomeni sociali si basi su assunti attraverso i quali si selezionano gli aspetti ritenuti 'rilevanti' della realtà, altrimenti semplicemente troppo complessa per essere esaminata con un qualsiasi misura di rigore o anche solo di ordine."

Nonostante le più o meno colpevoli distorsioni da parte degli organi di informazione e le limitazioni imposte dai governi, in particolare quello israeliano, e malgrado i rischi cui sono stati esposti coloro che hanno riportato gli eventi, attestati dalla morte di più di duecento giornalisti nella regione, la copertura mediatica della guerra a Gaza è stata costante. Seppure in modo spesso inaccurato e incompleto, le distruzioni e i massacri prodotti dalle operazioni militari sono stati raccontati alle opinioni pubbliche con un'intensità e una frequenza comune a pochi altri conflitti contemporanei. Ciò ha contribuito ad alimentare dibattiti a livello nazionale e transnazionale sulle circostanze attuali del conflitto israelo-palestinese, e le sue implicazioni rispetto alla politica internazionale *tout-court*. In particolare, si è discusso su se e quanto gli eventi di Gaza rappresentino l'epitome di una preoccupante tendenza della politica internazionale contemporanea a far prevalere le ragioni della mera forza su quelle del diritto internazionale, mostratosi, in questo frangente più ancora che in altri, poco o per nulla in grado di prevenire conflitti e crimini, di punire i responsabili di violazioni dei diritti umani, di riconoscere le aspirazioni di indipendenza di un popolo (Hathaway, 2024). L'obiettivo di questo capitolo è di mostrare come considerazioni di questo tipo si basino su determinati quadri concettuali legittimi in termini politici e mo-

rall all'interno del discorso pubblico, ma non necessariamente più validi di altri a livello analitico.

La portata della guerra di Gaza

Le distruzioni prodotte durante la guerra di Gaza hanno raggiunto livelli straordinari persino per i parametri di una regione afflitta da decenni di instabilità e violenza quale è il Medio Oriente. Secondo i dati del Ministero della Salute di Gaza riportati dall'Ufficio per il Coordinamento degli Affari Umanitari delle Nazioni Unite (OCHA), **al 7 ottobre 2025 le operazioni militari israeliane avevano causato più di 67.000 morti fra gli abitanti della Striscia – dei quali oltre 18.000 minori, quasi 4.500 anziani e circa 10.000 donne – e oltre quasi 170.000 feriti, su una popolazione di circa 2,1 milioni di persone** (OCHA, 2025). A maggio 2025, i funzionari dei servizi segreti israeliani affermavano di aver identificato come obiettivi effettivamente o probabilmente eliminati dall'inizio della campagna militare 8.900 combattenti di Hamas e della Jihad Islamica Palestinese; ciò significa che il numero di morti fra i civili ammontava all'83% delle vittime allora stimate (Graham-Harrison & Abraham, 2025). Per quanto riguarda la cura dei feriti e dei malati di Gaza, essa è stata grandemente ostacolata dall'indebolimento sistematico da parte delle forze armate israeliane di Hamas, e dunque della capacità di quest'ultima di fornire servizi di assistenza medica nel territorio da essa governato, oltre che dai rischi, dalle difficoltà logistiche e dalla scarsità di mezzi che caratterizzano qualsiasi zona di conflitto.

Le condizioni generali della popolazione, colpita in massa dagli effetti diretti e indiretti delle operazioni militari, sono state rese ancor più critiche dalle massicce restrizioni imposte dal governo israeliano all'azione di operatori umanitari internazionali, sulla base dell'accusa che gli aiuti forniti da questi ultimi fossero regolarmente dirottati da Hamas a proprio beneficio. Se dall'inizio della guerra una buona parte degli operatori umanitari ha visto le proprie attività vietate o ostacolate dalle autorità israeliane, la situazione si è aggravata a partire dal febbraio del 2025, ovvero dalla creazione da parte del governo israeliano della Gaza Humanitarian Foundation (GHF)¹. Quest'ultima, istituita con fondi e personale israeliani e statunitensi, ha in effetti perseguito l'obiettivo di aggirare o sostituire le agenzie delle Nazioni Unite e le altre organizzazioni presenti. L'efficacia della GHF è stata peraltro compromessa dalla generale scarsa esperienza professionale dei suoi operatori, oltre che dalla mancanza di trasparenza e dal perseguimento di finalità altre rispetto all'assistenza umanitaria. Fra le conseguenze più gravi di questa

situazione, l'OCHA riportava l'esaurimento del 60% dei medicinali essenziali per offrire assistenza medica alla popolazione, causata sia dal fermo delle forniture di materiale medico da parte delle forze armate israeliane, sia dalla difficoltà degli operatori umanitari di provvedere alla distribuzione a causa dei blocchi alla circolazione, della distruzione delle infrastrutture (si stima che più di due terzi delle strade della regione sia stato danneggiato o reso del tutto impraticabile) e della mancanza di carburante (OCHA, 2025). A ciò si sommano i rischi cui sono stati esposti gli operatori sanitari, circa 1.700 dei quali sono stati uccisi dall'inizio della campagna militare. Nei due anni di guerra tutti gli ospedali di Gaza sono stati costretti alla chiusura totale o parziale (al 7 ottobre, solo 14 dei 36 istituti presenti nella regione erano in grado di operare in qualche misura), e lo stesso è valso per tutti i centri di assistenza medica, inclusi gli ospedali da campo. Si stima inoltre che quasi 16.000 pazienti abbiano bisogno di assistenza medica che è impossibile da fornire a Gaza, ma solo circa 2.500 siano riusciti a essere trasferiti fuori dalla regione.

Come facilmente intuibile, a contribuire alle già estremamente precarie condizioni sanitarie degli abitanti della Striscia è stata la protratta mancanza di cibo cui è stata sottoposta la popolazione. Oltre al danneggiamento o alla completa devastazione di buona parte dei sistemi di approvvigionamento idrico, **l'Agenda delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA) stimava che più di un quinto della popolazione di Gaza ha sofferto di malnutrizione – con un'incidenza ancora maggiore per i neonati e i bambini – con 400 morti per fame dall'ottobre 2023** (Health Cluster, World Health Organization, 2025). L'insicurezza alimentare ha tuttavia colpito praticamente la totalità della popolazione, a causa dei danni ingenti ai terreni coltivabili, ai pozzi e ai sistemi d'irrigazione, alla flotta peschereccia e alle catene di distribuzione. A rendere ancor più grave la situazione sono stati i numerosi attacchi lanciati contro la popolazione presso le aree di attesa e di effettiva distribuzione degli aiuti, che hanno causato, più di 2.600 morti e quasi 20.000 feriti.

L'esposizione continua alle operazioni militari, la distruzione delle infrastrutture e l'interruzione di servizi essenziali hanno causato massicci sfollamenti. **Se-
condo le Nazioni Unite, il 90% della popolazione della Striscia di Gaza è stata costretta ad abbandonare la propria abitazione, e buona parte di questa ripetutamente**. I numerosi ordini di sgombero emessi dalle forze armate israeliane dopo la fine del cessate il fuoco del 15 marzo 2025 hanno ulteriormente aumentato il numero di persone costrette a fuggire in cerca di sicurezza. A rendere ancor più insostenibile la condizione degli sfollati – un milione e mezzo dei quali ha tuttora bisogno di rifugi d'emergenza, dato che la stragrande maggioranza delle abitazioni è stata distrutta (35% circa) o danneggiata (più del 60%) (OCHA 2025) – è la scarsità degli alloggi d'emergenza e il deterioramento di quelli disponibili (trattandosi per lo più di tende), a causa del blocco delle forniture di nuovi ricoveri. Questa condizione di estrema instabilità abitativa, combinata con le devastazioni inflitte a persone e infrastrutture, non può che aggravare ulterior-

¹Tali limitazioni non hanno impedito che fra le vittime della guerra si contino circa 565 operatori umanitari (376 appartenenti al personale ONU, 54 della Mezzaluna Rossa Palestinese, 4 della Croce Rossa e 1301 di altre organizzazioni). <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snap-shot-gaza-strip-7-october-2025>.

mente anche problemi quali l'impossibilità di ottenere documenti ufficiali (in particolare quelli necessari a lasciare la regione o quelli attestanti proprietà, ancor più indispensabili in un contesto territoriale stravolto dalle operazioni militari), o ancora l'impossibilità di accedere a qualsiasi servizio d'istruzione. Infine, alle devastazioni di Gaza si sommano le violenze perpetrate nei territori occupati della Cisgiordania, dove, nei due anni successivi al 7 ottobre 2023, circa 1.000 palestinesi – più di 200 dei quali minorenni – sono stati uccisi dalle forze armate o dai coloni israeliani. Quanto al numero di vittime israeliane, le comunicazioni ufficiali israeliane sul numero di morti e feriti di entrambe le parti sono variate notevolmente (Abraham, 2025; Arnaout & Yilmaz, 2025); ad ottobre 2025 si riportano circa 900 vittime fra i militari, più di 300 dei quali uccisi durante l'attacco lanciato dalle Brigate Al-Qassam (il braccio armato di Hamas) contro Israele del 7 ottobre 2023, 460 a Gaza, 50 durante le operazioni in Libano e 29 all'interno di Israele), i 1.200 feriti il giorno dell'attacco almeno altri 1.000 nei due anni successivi e il rapimento di 250 persone (la maggior parte delle quali civili) (Crawford, 2025; Ali et. al. 2025).

L'evidente sproporzione della reazione israeliana all'attacco del 7 ottobre del 2023 non ha suscitato solo comprensibili reazioni morali, ma ha anche agevolato e rafforzato un inquadramento del conflitto in termini di legalità internazionale, le cui implicazioni sono analizzate nel prossimo paragrafo.

Il discorso pubblico e la cornice della legalità internazionale

Inevitabilmente, la guerra di Gaza è stata osservata e discussa all'interno di quadri cognitivi e concettuali basati non solo su principi etici e sentimenti di empatia e solidarietà, ma anche (seppure in maniera non sempre consapevole) su specifiche narrative storiche e visioni del mondo, e più o meno determinati assunti analitici e normativi. Ciò è vero per quanto riguarda sia il discorso pubblico generale sia quello specialistico. Anche senza aderire a posizioni da scuola critica, secondo cui qualsiasi intento analitico è inevitabilmente sotteso da una specifica agenda politica (Cox, 1993), **si può argomentare che ogni sforzo di comprensione sistematica dei fenomeni sociali si basi su assunti attraverso i quali si selezionano gli aspetti ritenuti "rilevanti" della realtà, altrimenti semplicemente troppo complessa per essere esaminata con un qualsiasi misura di rigore o anche solo di ordine.** Questa minima necessità metodologica vale tanto per gli intenti prettamente descrittivi quanto per quelli prescrittivi (ovvero miranti ad argomentare su come la realtà dovrebbe essere, date determinate premesse e obiettivi etici) propri di qualsiasi indagine e dibattito, anche quando l'oggetto ha i caratteri allarmanti della guerra di Gaza. Consapevoli di ciò, si può notare come una parte significativa del dibattito abbia inquadrato quest'ultima in termini innanzitutto di mancato rispetto delle norme e dei principi del diritto internazionale (Krever et al., 2024; Mokhiber, 2025). In questo senso, la guerra ha

rappresentato un tradimento degli intenti di giuridificazione delle relazioni internazionali attraverso cui decisori politici, gruppi d'interesse ed esperti hanno tenuto nell'ultimo secolo (in maniera più o meno efficace e sincera) di "civilizzare" la politica internazionale, mossi sia da ragioni ideali, sia dalla necessità di ordinare un mondo caratterizzato da crescente densità di contatti inter- e trans-nazionali, mobilità di informazioni, persone, prodotti, e alta interdipendenza.

All'interno di questa cornice, l'attenzione pubblica si è puntata sulla dimensione umana del conflitto, ovvero sulle implicazioni dirette delle decisioni degli attori coinvolti e degli eventi rispetto sia alle immediate condizioni di vita di coloro che si sono trovati esposti alla situazione di crisi (l'aspetto più prettamente umanitario, legato quindi all'emergenza), sia alla tutela dei diritti, delle libertà e del benessere degli individui in senso più strutturato. Alla base di questa prospettiva vi è il presupposto che la tutela della vita e della dignità umana siano centrali nelle relazioni internazionali, e che gli individui ne abbiano diritto in nome di status giuridici internazionali, e non solo in quanto agenti o cittadini di Stati. In effetti, le violenze compiute a Gaza sono state ampiamente dibattute nei termini di perpetrazione di crimini di guerra e di crimini contro l'umanità, in particolare con riferimento alle prove raccolte da organizzazioni internazionali governative (come la Corte penale internazionale, il Consiglio e l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, la Commissione ONU per il conflitto israelo-palestinese) e non governative (come la Croce Rossa, la Mezza Luna Rossa, Amnesty International, Human Rights Watch), nonché ai procedimenti avviati dalla Corte penale internazionale – i mandati di cattura spiccati contro Benjamin Netanyahu, il ministro della difesa israeliano Yoav Gallant, il capo delle brigate Al-Qassam Mohammed Deif (i vertici di Hamas Yahya Sinwar e Ismail Haniyeh sono stati assassinati dalle forze armate israeliane prima di poter essere oggetto di tali provvedimenti). Aspetti come la proporzionalità della reazione israeliana rispetto agli attacchi dell'ottobre 2023, la distinzione fra obiettivi militari e civili nelle operazioni delle forze armate israeliane, come pure la riduzione alla fame e le punizioni collettive contro la popolazione o ancora il non rispetto della neutralità degli operatori sanitari sono state utilizzate innanzitutto come parametri di "senso comune" rispetto al giudizio sulla guerra, e hanno permeato la discussione pubblica. La dimensione umanitaria ha incluso anche lo spinoso tema relativo alla possibilità che i massacri e le distruzioni compiuti configurino un reato di genocidio. Quest'ultimo, nella misura in cui è inteso come una specifica fattispecie giuridica, non equivale alla "sola" (già di per sé criminale ai sensi del diritto internazionale) eliminazione sistematica e organizzata di un gran numero di individui, bensì come cancellazione sistematica della coesione interna attuale, della memoria collettiva e della prospettiva di esistenza futura di un gruppo umano comunque (auto-)definito (sulla base di criteri etnici/nazionali/linguistici ecc.). In questo senso, un aspetto quale la distruzione di luoghi di culto e cimiteri e la possibile rimozione forzata dal territorio della Striscia della popolazione, possono essere presentate come prova della volontà di sopprimere i palestinesi di Gaza in quanto popolo decisiva quanto il numero delle vittime (Huttenbach, 2002).

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2001, 31 ottobre). *Right to self-determination not synonymous with independent statehood, third committee told, as debate continues*. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2009/10/right-self-determination-not-synonymous-independent-statehood-third>

Pappe, I. (2024). *A very short history of the Israel–Palestine conflict*. Simon and Schuster.

Peters, A. (2016). In *Beyond human rights: The legal status of the individual in international law* (Vol. 126). Cambridge University Press.

Torre, F. (2025). “Travelling for dignity”: Navigating (im)mobility regimes in Palestine after 7 October 2023. *Mobilities*, 20(5), 753–768.

Capitolo 14

Comunicare la migrazione ai giovani maliani: dati e riflessioni dal progetto Sene ni Soro

Giorgia Cini, Marta Lovison, Luca Merotta
e Sofia Pecci

"Comunicare con e per i giovani significa costruire percorsi condivisi, capaci di generare nuove narrazioni sulla mobilità umana che siano accompagnate da informazioni accessibili e corrette."

Comunicare la migrazione implica l'adozione di uno sguardo ampio, capace di restituire la complessità di un fenomeno spesso ridotto a narrazioni distorte, che non tengono conto della sua natura dinamica e profondamente radicata nei territori. Nei paesi dell'Africa in particolare, la mobilità umana non è, nella maggior parte dei casi, un viaggio intercontinentale verso l'Europa, ma si manifesta prevalentemente all'interno dello stesso Paese o tra regioni limitrofe. Le migrazioni interne e a corto raggio, infatti, rappresentano una delle forme più diffuse di mobilità, spesso legata a situazioni di instabilità, cambiamenti climatici, conflitti o alla ricerca di opportunità migliori.

Il progetto Sene ni Soro – Agricoltura e agroalimentare a sostegno dell'imprenditoria e dello sviluppo locale del Mali¹, finanziato dal Ministero dell'Interno tramite avviso pubblico Relint 2024, ha permesso di raccogliere dati qualitativi e testimonianze che restituiscono una visione più aderente e contestualizzata alla realtà maliana, dove la mobilità è spesso una risposta immediata a bisogni tanto individuali quanto collettivi. Queste esperienze, spesso invisibili nel

¹ <https://www.ismu.org/progetto-sene-ni-soro-agricoltura-e-agroalimentare-a-sostegno-dellimprenditoria-e-dello-sviluppo-locale-del-mali/>.

dibattito pubblico, ci invitano a riconsiderare le categorizzazioni attraverso cui si leggono le migrazioni e a riconoscere la pluralità dei percorsi e delle motivazioni che li animano.

A partire da questa prospettiva, il seguente capitolo propone una riflessione sulla mobilità umana, evidenziando la necessità di restituire centralità alle persone migranti, non come soggetti da gestire, ma come protagonisti di scelte complesse e sfaccettate a cui restituire spazio. In questo senso, la promozione di una consapevolezza critica ricopre una posizione fondamentale: fornire informazioni corrette, accessibili e contestualizzate significa offrire strumenti reali per decidere se partire o restare, in libertà e sicurezza.

Non si tratta di governare o contenere i flussi, quanto di supportare le scelte individuali e collettive attraverso strumenti di conoscenza. La cooperazione internazionale, in questo quadro, emerge come uno strumento concreto in risposta tanto ai bisogni delle singole persone quanto a quelli delle comunità nel loro insieme. Comunicare con e per i giovani significa costruire percorsi condivisi, capaci di generare nuove narrazioni sulla mobilità umana che siano accompagnate da informazioni accessibili e corrette.

I flussi, le campagne e le iniziative di policy

I flussi migratori regolari e irregolari dal Mali

I dati più recenti (UNDESA, 2024) mostrano che, dal 1990, il numero di migranti internazionali è aumentato fino a superare i 300 milioni, rappresentando il 3,7% della popolazione mondiale. Nel 2024, i maliani che vivevano all'estero erano 1.292.519, quasi 100.000 in più rispetto all'anno precedente. In tutta l'Africa occidentale si contano oltre 11,3 milioni di migranti.

Per quanto riguarda la migrazione irregolare, i dati Frontex (2024) indicano che, in generale, sempre meno persone attraversano le frontiere e percorrono la rotta mediterranea, a seguito del rafforzamento degli accordi tra l'UE e gli Stati partner.

A livello sub-regionale, tra le altre rotte utilizzate dai cittadini dell'Africa occidentale per raggiungere l'Europa, quella del Mediterraneo centrale è l'unica a essere meno frequentata rispetto agli anni precedenti (Ibidem). Le altre rotte continuano a riflettere dinamiche complesse: la rotta dell'Africa occidentale, che collega l'Africa occidentale alle Isole Canarie, e quella del Mediterraneo occidentale, hanno registrato un aumento significativo dei passaggi (Ibidem). All'interno di questo quadro, i cittadini maliani rientrano tra le dieci nazionalità che arrivano in Europa attraverso la rotta del Mediterraneo centrale (UNHCR, 2025).

All'interno dei paesi dell'Africa centrale e occidentale, le cause di questi flussi migratori sono da ricercare nella situazione di insicurezza che continua ad allungare il fenomeno degli sfollamenti interni. In particolare, dall'analisi dei dati

dell'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), emerge che in questi paesi si verificano fenomeni di spostamento interno legati a catastrofi naturali, come inondazioni e siccità, oltre che a episodi di violenza (IDMC, 2025). Per quanto riguarda il Mali, dal 2012 il paese è immerso in una profonda crisi, segnata dalla presenza di gruppi politici armati, gruppi jihadisti e reti criminali transnazionali che si contendono l'egemonia e il controllo delle regioni settentrionali (ICG, 2025). Il peggioramento delle condizioni di sicurezza nelle regioni del Nord, in particolare a Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao, Ménaka e nella fascia di confine tra Mali e Burkina Faso, ha portato a un aumento del numero di sfollati interni, con 131.000 movimenti registrati (IDMC, 2025).

Le alternative legali alla migrazione irregolare verso l'Europa

Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, entrato in vigore l'11 giugno 2024, introduce nuove politiche migratorie e istituisce un sistema comune di asilo (Commissione europea, 2024). Uno dei suoi pilastri fondamentali, inoltre, riguarda la promozione di vie legali di accesso all'Unione europea.

Già a partire dal 2022, la Commissione ha lanciato i primi partenariati di talenti (*Talent Partnerships*) con paesi dell'Africa del Nord (Commissione europea, 2022). Questi partenariati offrono ai cittadini dei paesi partner la possibilità di spostarsi per studiare, lavorare o formarsi nell'Unione, in un quadro di benefici reciproci. I partenariati permettono di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro europeo creando, contemporaneamente, nuove opportunità nei paesi d'origine e percorsi di mobilità consapevole. Da allora, questi accordi sono stati firmati con il Marocco, la Tunisia, l'Egitto e, in Asia, con il Pakistan e il Bangladesh.

Per quanto riguarda i paesi dell'Africa subsahariana, la Commissione europea aveva già avviato progetti pilota sulla migrazione legale, nell'ambito dell'attuazione dell'Agenda europea in materia di migrazione. Queste iniziative, cofinanziate dal Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa e dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, miravano a rafforzare il ruolo delle vie regolari nella cooperazione migratoria con i paesi partner. Un esempio è il progetto MATCH – *Migration of African Talents through Capacity building and Hiring* (2020–2022), finanziato dall'Unione europea, che mirava a rispondere alla carenza di manodopera in quattro paesi dell'UE (Belgio, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi), facilitando il reclutamento di laureati provenienti da Nigeria e Senegal attraverso il rafforzamento delle competenze, la formazione e partenariati con aziende (IOM Global Office Brussels, s.d.).

Alla fine del 2022, la Commissione europea ha lanciato *Talent Pool*, la prima piattaforma di collegamento tra datori di lavoro e lavoratori qualificati provenienti da paesi terzi. Questa iniziativa mira a facilitare il reclutamento internazionale per rendere l'UE più attrattiva per i lavoratori qualificati dei paesi terzi e per aiutare i datori di lavoro a trovare i talenti di cui hanno bisogno.

Sostenuta dalla rete di cooperazione dei servizi europei per l'impiego (EU-

RES), questa iniziativa ha coinvolto finora otto Stati membri dell'UE (Finlandia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Croazia, Spagna e Cipro), offrendo un supporto essenziale prima, durante e dopo il processo di reclutamento, garantendo così un migliore orientamento e maggiori opportunità per i candidati in tutta Europa (Commissione europea, 2023).

Per quanto riguarda l'Italia, tra i canali legali utilizzati da cittadini di paesi terzi, figura quello per motivi di lavoro subordinato e autonomo, disciplinato dal decreto legislativo 286/1998 (*Testo unico in materia di immigrazione* - T.U.I.), che avviene annualmente entro delle quote definite dal cosiddetto Decreto Flussi, nell'ambito della programmazione triennale 2026-2028. Un'importante novità è rappresentata dal fatto che, per l'anno 2025, era inizialmente previsto l'ingresso di 165.000 lavoratori, ma il decreto legge n. 145 del 2024 ha innalzato il numero a 181.450 e introdotto misure di semplificazione, volte a migliorare l'efficienza e la velocità delle procedure (EMN, 2024). Inoltre, il decreto legge 20/2023, convertito con Legge 50/2023, ha modificato la disciplina dell'art. 23 del T.U.I., prevedendo l'ingresso in Italia al di fuori delle quote periodicamente definite dai cosiddetti "decreti flussi", di cittadini stranieri non comunitari residenti all'estero che abbiano completato programmi di formazione professionale e civico-linguistica approvati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e che abbiano una proposta di assunzione da parte di un'impresa. Il potenziamento di questi canali rappresenta uno strumento chiave per promuovere canali di migrazione sicuri. Un esempio di questi canali è il progetto *Promozione di Canali Legali di Ingresso in Italia: Misure Pre-Partenza e Inserimento Lavorativo di Cittadini di Paesi Terzi*, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali avviato nel dicembre 2024 e attivo fino al giugno 2028 (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, s.d.). Il progetto mira a favorire l'ingresso regolare per motivi di lavoro di cittadini di paesi extra-UE, attraverso la cooperazione con autorità di paesi terzi, la formazione pre-partenza e l'inserimento di 3.500 lavoratori nel mercato del lavoro italiano.

Le campagne europee di sensibilizzazione sulla migrazione

Negli ultimi anni, le campagne di informazione e sensibilizzazione sulla migrazione, in particolare quella irregolare, sono diventate fondamentali nella strategia di gestione migratoria dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. Le oltre 100 campagne realizzate tra il 2014 e il 2019 nei paesi di origine e di transito (Commissione europea, 2021a) sono la base del piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025) (Commissione europea, 2021b).

Queste campagne adottano una grande varietà di strumenti e canali di comunicazione: dai più tradizionali – come spot radiofonici, volantini e manifesti – ai più interattivi come eventi comunitari, social media e colloqui personalizzati (ICMPD, 2022). **I contenuti delle campagne riguardano principalmente messaggi sui pericoli del viaggio**, i Migrant Resource Centres, coordinati dall'Inter-

national Centre for Migration Policy Development, in cinque paesi della Via della Seta (Silk Routes), sono tra le poche campagne che combinano messaggi sui rischi della migrazione irregolare con alternative legali e praticabili (Ibidem).

Gli studi evidenziano che uno dei principali problemi riscontrati rispetto l'efficacia di tali campagne è l'assenza di obiettivi misurabili, che porta a una valutazione inefficace dell'impatto e, di conseguenza, a una maggiore difficoltà nel rilevare cambiamenti reali nel comportamento delle persone. Inoltre, la maggior parte delle campagne di informazione e sensibilizzazione sulla migrazione irregolare si rivolge a un pubblico molto ampio e indifferenziato, mentre un approccio più efficace consisterebbe nel progettare messaggi mirati a segmenti specifici della popolazione (Commissione europea, 2021a).

I dati del progetto Sene ni Soro: la migrazione dei cittadini maliani tra immaginario, informazione e fattori strutturali

La ricerca sul campo condotta in Mali ad aprile 2025 ha utilizzato un approccio partecipativo e qualitativo, volto a identificare cause di spinta e di attrazione della migrazione irregolare tra i giovani della capitale Bamako e a comprendere i fattori che influenzano le loro scelte. Il piano della ricerca ha previsto la realizzazione di tre focus group con giovani maliani di tre scuole di Bamako: Lycée Bababa Bathily, Lycée classique e Lycée Bruyere. Parallelamente, sono stati organizzati altrettanti focus group con gli adulti di riferimento dei ragazzi (insegnanti e familiari), per analizzare il grado di consapevolezza del fenomeno da parte di coloro che possono influenzare le loro decisioni. Inoltre, sono state organizzate undici interviste semi-strutturate con stakeholder locali, volte a raccogliere informazioni sulle dinamiche migratorie, sulle opportunità territoriali e sui principali ostacoli alla mobilità territoriale. **L'analisi dei dati provenienti da giovani maliani, adulti di riferimento e stakeholder locali ha permesso di costruire un quadro delle ragioni economiche, sociali e culturali alla base del progetto migratorio, nonché delle raccomandazioni operative per una campagna di sensibilizzazione efficace e che promuova una mobilità regolare e sicura.**

L'immaginario attorno alla migrazione

L'immaginario migratorio dei giovani maliani si costituisce nell'intreccio di racconti collettivi, rappresentazioni sociali e aspirazioni personali. In un contesto segnato da disoccupazione e instabilità economica, la migrazione assume i contorni di un progetto di vita, una speranza di cambiamento e riscatto.

La migrazione è al centro di un dibattito pubblico complesso, oscillando tra visioni che la descrivono come opportunità di emancipazione e altre che la interpretano come sintomo di fallimento sociale. Per molti la mobilità è considerata

una via di emancipazione, accesso a istruzione, lavoro e riconoscimento sociale, alimentata da racconti di successo spesso veicolati dai social media. Tuttavia, questa narrazione genera aspettative e pressioni: molti giovani partono per imitazione o per rispondere a obblighi familiari. Studiare all'estero è percepito come un modo per acquisire competenze da reinvestire in Mali. Al tempo stesso, il sistema educativo locale è ritenuto obsoleto e distante dalle esigenze del mercato del lavoro.

La migrazione legale è percepita come sicura ma inaccessibile, mentre quella irregolare, pur rischiosa, appare più praticabile. In questo scenario, gli intermediari assumono un ruolo indispensabile per ottenere informazioni, facilitare l'accesso alle ambasciate e orientare le decisioni dei giovani relative alla scelta dei visti. Le istituzioni, inoltre, sono ambivalenti: se da un lato valorizzano la diaspora come risorsa, dall'altro temono la fuga di capitale umano qualificato. **Le politiche pubbliche, in questo contesto, risultano ancora insufficienti nel rispondere in modo efficace alle sfide poste dalla migrazione.** Il dibattito migratorio si intreccia anche con dimensioni identitarie: partire significa talvolta rinunciare alla propria cultura, ma anche reinventarsi e cercare opportunità altrove.

In Mali, la migrazione è vista come via di emancipazione e successo, con benefici per individui e famiglie. Offre accesso a istruzione, lavoro stabile e reddito, e le risorse finanziano bisogni familiari e progetti locali. È anche occasione di crescita interculturale, con alcuni giovani desiderosi di tornare per contribuire allo sviluppo del paese. Tuttavia, il dibattito pubblico attorno alla migrazione irregolare ne evidenzia anche alcuni rischi: precarietà, discriminazioni, isolamento e insicurezza. I migranti affrontano spesso condizioni di vita difficili, privi di documenti, esposti al razzismo, allo sradicamento culturale e all'esilio forzato, che generano sofferenza e pressione sociale.

A livello collettivo, la migrazione giovanile è percepita come perdita di capitale umano, soprattutto nelle aree rurali, dove la cosiddetta "fuga di cervelli" indebolisce il tessuto sociale e produttivo. L'esperienza migratoria è anche emotivamente complessa: separazione, nostalgia, senso di colpa e mancanza di riconoscimento accompagnano il percorso migratorio. In molti casi, si denuncia l'ipocrisia dei discorsi pubblici che celebrano la migrazione ma criminalizzano i migranti.

Il ruolo dell'informazione nei progetti migratori dei giovani maliani

La migrazione giovanile maliana è influenzata da molteplici fattori, tra i quali l'accesso all'informazione. I media tradizionali sono poco utilizzati dai giovani nei contesti urbani, mentre la radio resta rilevante nelle zone rurali. Le piattaforme digitali come TikTok, WhatsApp e Facebook sono centrali e dalla ricerca è chiaramente emerso che spesso veicolano visioni idealizzate dell'Europa. Il passaparola è molto diffuso e radicato nei processi di fiducia personale, ma può alimentare disinformazione. I giovani considerano più credibili le testimonianze dirette di migranti di ritorno

14. Comunicare la migrazione ai giovani maliani

rispetto ai messaggi istituzionali. Famiglia, amici e insegnanti sono fonti importanti, anche se il ruolo dei genitori è ambivalente. In generale, le istituzioni e le ONG soffrono di scarsa legittimità e i media tradizionali sono percepiti come distanti. Nelle aree rurali, invece, i leader locali possono essere validi intermediari.

Le campagne di sensibilizzazione sono spesso focalizzate sulle aree urbane, trascurando i giovani che vivono in contesti rurali. I messaggi sono diffusi in francese invece che in bambara, la lingua ufficiale del paese, e con linguaggio tecnico, poco accessibile, mentre la cultura orale è sottovalutata. Inoltre, la mancanza di esperienze migratorie tra gli enti promotori ne riduce la credibilità. Le campagne basate sulla paura risultano inefficaci: **i giovani, pur consapevoli dei rischi, continuano a migrare per mancanza di alternative. I messaggi più efficaci sono quelli che mostrano la realtà migratoria nei paesi di destinazione e valorizzano opportunità locali e legali.**

Conoscenza della migrazione irregolare e delle alternative legali

La migrazione giovanile in Mali è spesso una necessità, spinta da difficoltà economiche, mancanza di lavoro e prospettive limitate. Le rimesse sono vitali per le famiglie e la cultura locale valorizza la migrazione come successo sociale, idea rafforzata da racconti di chi è già partito. Anche fattori politici e climatici, come siccità e instabilità, influenzano la decisione di partire.

La famiglia ha un ruolo centrale, con madri, amici e conoscenti spesso promotori della partenza. Inoltre, i social media e gli influencer rafforzano l'idea che migrare sia l'unica via per migliorare la propria condizione.

I giovani conoscono bene le rotte migratorie irregolari, conosciute attraverso social, familiari e migranti che ritornano. Nonostante i rischi siano noti, queste rotte restano le più praticate per mancanza di alternative legali. La migrazione legale, infatti, è poco conosciuta e percepita come complessa e costosa. I giovani ignorano le procedure per ottenere visti o permessi e le borse di studio e i programmi di scambio sono ritenuti poco accessibili. Gli adulti sottolineano la necessità di maggiore trasparenza, semplificazione e accompagnamento nelle procedure legali, soprattutto per chi proviene da contesti svantaggiati.

Lo sviluppo del Mali è considerato prioritario da giovani e adulti, ma la fuga di cervelli è una preoccupazione diffusa: i giovani qualificati spesso non tornano, privando il paese di competenze cruciali.

Il dibattito è segnato dal conflitto tra il desiderio di migliorare la condizione personale/collettiva attraverso la migrazione e la difficoltà di lasciare la famiglia.

Le alternative alla migrazione, per essere efficaci, devono rispondere alle esigenze dei giovani, attraverso opportunità concrete in ambito lavorativo e formativo. Tuttavia, le iniziative imprenditoriali e più in generale il mercato del lavoro locale non bastano a soddisfare la domanda di impiego dignitoso.

L'informazione su queste alternative è limitata, con un divario tra giovani disinformati e adulti più consapevoli. Un approccio integrato allo sviluppo locale

– agricoltura, artigianato, allevamento – potrebbe essere efficace, soprattutto se coinvolge i migranti di ritorno. Questi possono diventare attori chiave, a condizione che ricevano supporto e valorizzazione.

Raccomandazioni per una campagna informativa efficace sulla migrazione rivolta ai giovani maliani

L'analisi dei dati restituisce un quadro chiaro in cui, in Mali, la migrazione è un fenomeno strutturale spinto da fattori non solo economici ma anche legati a grande instabilità e insicurezza locali che hanno un impatto a livello regionale, in Africa occidentale, e interregionale, attraverso i flussi verso l'Unione europea.

Di recente, i policymaker e gli stakeholder europei hanno fatto passi avanti nella governance delle migrazioni nel tentativo di bilanciare gli obiettivi di contrasto alla migrazione irregolare con la creazione di alternative legali. Tuttavia, **in mancanza di una comunicazione efficace, le nuove opportunità legali rischiano di non raggiungere o non convincere i giovani maliani che pianificano la propria mobilità.** La ricerca condotta nell'ambito del progetto Sené ni Sorò contribuisce alla conoscenza dei fattori che, in Mali, determinano la migrazione, nonché ad accrescere l'efficacia delle campagne di comunicazione sulle migrazioni, partendo dalle esperienze recenti e indagando l'immaginario, i meccanismi di informazione e i fattori strutturali. Dalla ricerca emergono importanti riflessioni su cosa rende una campagna efficace:

- Per raggiungere efficacemente i giovani maliani, una campagna informativa deve **adattarsi ai loro canali di comunicazione e alle loro abitudini culturali.** I social media sono fondamentali: TikTok, Instagram e WhatsApp sono strumenti privilegiati per diffondere contenuti brevi, visivi e coinvolgenti. È inoltre consigliato collaborare con influencer locali, riconosciuti e seguiti, per garantire credibilità e impatto.
- Nelle aree rurali, dove l'accesso a Internet è limitato, la radio rimane un mezzo potente. **Spot radiofonici in lingua locale possono raggiungere un pubblico ampio e diversificato.** Parallelamente, i media tradizionali come la televisione possono essere utilizzati per sensibilizzare gli adulti di riferimento, che spesso influenzano le decisioni dei giovani.
- **La comunicazione orale è particolarmente efficace** nel contesto maliano. I messaggi trasmessi attraverso incontri comunitari, testimonianze dirette e dialoghi informali risultano più credibili rispetto ai materiali scritti, spesso percepiti come distanti o troppo tecnici.
- È essenziale che **le fonti siano considerate affidabili:** migranti di ritorno, coetanei e leader comunitari sono preferiti rispetto a istituzioni governative o ONG, spesso viste con sospetto. Le campagne devono evitare messaggi allarmistici e immagini scioccanti, privilegiando invece contenuti realistici che decostruiscano l'immaginario idealizzato dell'Europa.

14. Comunicare la migrazione ai giovani maliani

- **Le informazioni sulla migrazione legale devono essere chiare,** accessibili e fruibili in modo semplice. Devono includere spiegazioni sulle diverse opzioni disponibili e sulle fasi da seguire. Allo stesso tempo, è importante valorizzare le alternative locali alla migrazione, mostrando esempi concreti di successo e opportunità di sviluppo personale e comunitario.
- Infine, **le campagne devono essere diffuse in bambara** piuttosto che in francese, e raggiungere le zone rurali, garantendo inclusività linguistica e territoriale.

Riferimenti bibliografici

- Banca Mondiale. (2024). *Remittances slowed in 2023, expected to grow faster in 2024 (Migration and Development Brief 40)*.
- Commissione Europea. (2021a). *Study on best practices in irregular migration awareness campaigns. Final report.* Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2837/678132>
- Commissione Europea. (2021b). *Comunicazione: Piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021–2025)* (COM(2021) 591 final).
- Commissione Europea. (2022). *Comunicazione per attirare competenze e talenti nell'UE* (COM(2022) 657 final).
- Commissione Europea. (2023). *EU Talent Pool pilot.* https://eures.europa.eu/eu-talent-pool-pilot_en
- Commissione Europea. (2024). *Comunicazione: Piano di attuazione comune del patto sulla migrazione e l'asilo* (COM(2024) 251 final).
- Commissione Europea. (2025). *La proposta di regolamento al Parlamento europeo e al Consiglio che istituisce un sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente nell'Unione* (COM(2025) 101 def).
- Dicko, B. E. (2025). *Migrer sous contrainte au Mali: Une analyse historique des déplacements forcés.* *Migrations Société*, 37(199), 29–40.
- EMN (European Migration Network). (2024). *Migrazione e asilo in Italia: Rapporto 2024.* Ministero dell'Interno – Punto di Contatto Nazionale EMN. [https://www.emnitaly.ncp.it/wp-content/uploads/2025/07/Asylum%20and%20Migration%20Overview%20\(AMO\)%202024%20part%20202%20E2%80%9320national%20report.pdf](https://www.emnitaly.ncp.it/wp-content/uploads/2025/07/Asylum%20and%20Migration%20Overview%20(AMO)%202024%20part%20202%20E2%80%9320national%20report.pdf)
- Eurostat. (2024a). *Third country nationals ordered to leave by citizenship, age and sex* [database]. *migr_eiord1* (aggiornamento al 19 giugno 2025).
- Eurostat. (2024b). *Third country nationals returned following an order to leave* [database]. *migr_eirtn* (aggiornamento al 21 maggio 2025).

- Frontex. (2024). *Migratory routes*. In *Monitoring and risk analysis*.
- Frontex. (2025). *Migratory map*. In *Monitoring and risk analysis*. <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>
- ICMPD. (2022). *The role of information campaigns in addressing irregular migrations*. Vienna: ICMPD. [https://www.icmpd.org/content/download/57991/file/Information%20Campaigns%20Brief%20\(v.5\).pdf](https://www.icmpd.org/content/download/57991/file/Information%20Campaigns%20Brief%20(v.5).pdf)
- IDMC. (2025). *Global report on internal displacement*. Ginevra: IDMC. <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2025/>
- International Crisis Group. (2025). *Mali*. <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/sahel/mali>
- IOM Global Office Brussels. (s.d.). *MATCH – Hiring African talents*. International Organization for Migration. <https://globalofficebrussels.iom.int/match-hiring-african-talents>
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (n.d.). *Progetto “Promozione di Canali Legali di Ingresso in Italia”: Misure pre-partenza e inserimento lavorativo di cittadini di paesi terzi*. <https://www.lavoro.gov.it/immigrazione/attivita-internazionale/progetto-promozione-canali-legali-ingresso-italia>
- UNDESA. (2024). *International migrant stock 2024* [database]. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>
- UNHCR. (2025). *Projected global resettlement needs*. Ginevra: UNHCR.

Capitolo 15

Issue immigrazione: opinione pubblica italiana e europea, cittadinanza e elezioni regionali italiane

Nicola Pasini e Marta Regalia

"Il tema immigrazione è stato inserito nei programmi elettorali all'interno delle aree welfare, formazione e lavoro, mostrando un tentativo di valorizzazione del fenomeno."

Il capitolo prende in considerazione tre aspetti. Il primo prosegue nel solco dell'ormai lunga serie storica delle analisi dei **dati Eurobarometro sull'importanza data dai cittadini europei alla issue immigrazione**. Anche per il 2025, confrontando i dati dell'Eurobarometro (sui cittadini UE) del 2024, abbiamo cercato di capire quanto il tema immigrazione sia percepito dagli italiani (con un confronto con la percezione negli altri Stati membri dell'Unione europea) dal punto di vista della salienza individuale e collettiva.

Il secondo riguarda il Referendum che si è tenuto l'8 e il 9 giugno avente come oggetto la richiesta ai cittadini italiani di rivedere le **norme sulla naturalizzazione degli extracomunitari**.

Il terzo aspetto, infine, analizza i **programmi elettorali dei principali partiti e coalizioni che si sono presentati**, nel corso del 2025, **alle elezioni in sei regioni** (Calabria, Campania, Marche, Puglia, Toscana e Veneto) per il rinnovo della giunta e del consiglio regionale.

Che cosa pensano i cittadini europei: problema collettivo o individuale?

L'Eurobarometro rappresenta la migliore fonte di informazioni relative alle opinioni dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea. Prenderemo qui in considerazione l'ultima versione disponibile, e cioè l'EB103, pubblicato nel maggio 2025 con interviste condotte tra marzo e aprile dello stesso anno, e lo confronteremo con l'EB101 con interviste risalenti all'aprile 2024.

Nella tabella 1 possiamo vedere l'importanza accordata alla issue immigrazione dai cittadini degli Stati membri a livello collettivo nel 2024 (colonna 2), nel 2025 (colonna 3) e la differenza tra le due rilevazioni (colonna 4) e a livello individuale nel 2024 (colonna 5), nel 2025 (colonna 6) e la differenza tra le due rilevazioni (colonna 7).

A livello assoluto, **Cipro, Germania e Malta sono i tra paesi europei in cui è maggiore la percentuale di cittadini che indica l'immigrazione come uno dei due maggiori problemi che il paese deve affrontare**, rispettivamente con il 32%, 23% e 20% degli intervistati. Seguono Irlanda e Olanda (18%), Austria (17%), Belgio e Spagna (16%), Francia (14%), Italia (12%), Polonia, Repubblica Ceca e Slovenia (11%), Grecia e Portogallo (10%). **All'estremo opposto Finlandia, Lituania e Slovacchia (4%)**, Bulgaria, Estonia, Lettonia, Romania e Ungheria (5%), Danimarca (6%), Svezia (7%), Croazia (8%) e Lussemburgo (9%).

Per quanto riguarda invece la salienza a livello individuale, solo i cittadini ciprioti e maltesi raggiungono la doppia cifra: l'11% degli intervistati dichiara che l'immigrazione è uno dei due maggiori problemi da affrontare personalmente. **Al secondo posto Belgio, Germania e Italia, con il 7%**. Seguono tutti gli altri: Austria e Irlanda (6%), Francia, Lussemburgo e Spagna (5%), Grecia, Olanda, Polonia e Portogallo (4%), Croazia, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Svezia e Ungheria (3%), Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia e Slovacchia (2%), Lettonia e Lituania (1%).

È evidente come **nel corso dell'ultimo anno le questioni legate all'immigrazione abbiano in generale perso salienza politica sia a livello collettivo che a livello individuale**. I paesi in cui i cittadini inseriscono con molta minor frequenza l'immigrazione tra le due questioni più rilevanti che il paese deve affrontare sono Cipro (-17 punti percentuali), Olanda e Slovenia (-16 punti percentuali). All'incirca stabili risultano Danimarca, Francia, Italia, Lettonia, Romania e Svezia. In tutti gli altri paesi membri, la percentuale di cittadini che ritengono l'immigrazione uno dei due maggiori problemi che il proprio paese deve affrontare è diminuita dai nove punti percentuali di Malta fino ai due di Belgio, Croazia, Finlandia, Lituania, Lussemburgo e Slovacchia. Solo Grecia, Irlanda Polonia, Spagna (+2 punti percentuali) e Portogallo (+4) hanno fatto registrare un aumento. **In Italia la situazione non è cambiata rispetto al 2024.**

Tabella 1. Importanza della issue immigrazione. Anni 2024 e 2025. % e Δ 2025-2024

Paese	L'immigrazione è uno dei due maggiori problemi che devo affrontare il mio paese			L'immigrazione è uno dei due maggiori problemi che devo affrontare personalmente		
	2024	2025	Δ 2025-2024	2024	2025	Δ 2025-2024
Austria	20	17	-3	5	6	+1
Belgio	18	16	-2	6	7	+1
Bulgaria	12	5	-7	4	2	-2
Cipro	59	32	-17	25	11	-14
Croazia	10	8	-2	1	3	+2
Danimarca	7	6	-1	2	2	0
Estonia	8	5	-3	3	2	-1
Finlandia	6	4	-2	2	2	0
Francia	13	14	+1	4	5	+1
Germania	30	23	-7	8	7	-1
Grecia	8	10	+2	2	4	+2
Irlanda	20	18	+2	5	6	+1
Italia	12	12	0	8	7	-1
Lettonia	4	5	+1	0	1	+1
Lituania	6	4	-2	1	1	0
Lussemburgo	11	9	-2	5	5	0
Malta	29	20	-9	13	11	-2
Olanda	34	18	-16	8	4	-4
Polonia	9	11	+2	4	4	0
Portogallo	6	10	+4	2	4	+2
Repubblica Ceca	14	11	-3	4	3	-1
Romania	5	5	0	3	3	0
Slovacchia	6	4	-2	2	2	0
Slovenia	27	11	-16	3	3	0
Spagna	14	16	+2	6	5	-1
Svezia	8	7	-1	4	3	-1
Ungheria	10	5	-5	4	3	-1

Fonte: Standard Eurobarometer 101 e 103, 2024 e 2025

La situazione è invece più stabile per la salienza a livello individuale: in ben 8 paesi la situazione non è cambiata rispetto al 2024, in altri 12 è aumentata o diminuita marginalmente (+/-1 punto percentuale), mentre in soli 7 paesi le differenze sono più marcate. Cipro fa registrare il maggior decremento (-14 punti percentuali), mentre Croazia, Grecia e Portogallo sono i paesi in cui la questione migratoria ha aumentato maggiormente la propria salienza a livello individuale (+2 punti percentuali).

È ancora il caso di sottolineare che i cittadini dell'Unione europea percepiscono l'immigrazione maggiormente come un problema collettivo e solo in minor misura come una questione che coinvolge fortemente la sfera personale.

Il referendum sulla cittadinanza

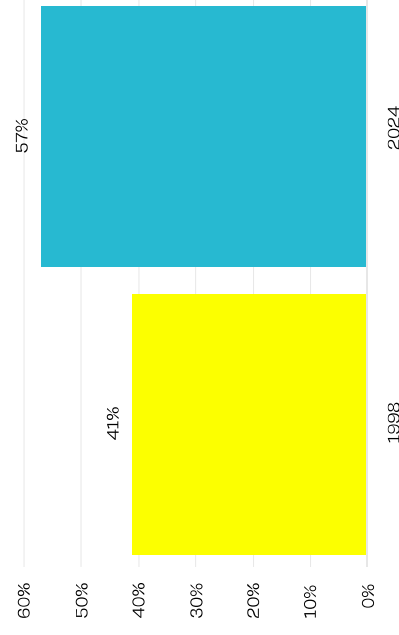
L'8 e il 9 giugno si sono tenuti 5 referendum, uno dei quali chiedeva ai cittadini italiani di rivedere le norme sulla naturalizzazione dei cittadini extracomunitari¹. La questione relativa alla cittadinanza mirava a modificare l'art. 9 della Legge n. 91/1992, facilitando la naturalizzazione degli stranieri che oggi possono presentare domanda solo dopo 10 anni di residenza legale e ininterrotta. La proposta era di dimezzare a 5 anni il tempo necessario per poter chiedere la cittadinanza, agevolando così molti stranieri maggiorenni (e di conseguenza anche i loro figli minori conviventi, che diventerebbero cittadini con la naturalizzazione dei genitori). Nessun altro requisito (reddito, assenza di precedenti penali, conoscenza della lingua italiana) sarebbe stato modificato.

Nessuno dei 5 referendum ha raggiunto il quorum, come previsto: ha votato solo circa il 30% degli aventi diritto. Quattro dei 5 referendum riguardavano il mercato del lavoro e sono stati promossi dal principale sindacato italiano. Poiché i partiti di destra hanno suggerito di non recarsi alle urne, si presume che la maggioranza dei votanti sia stata di sinistra. Ed è per questo che la notizia più eclatante riguarda i risultati del referendum sulla cittadinanza. Mentre poco meno del 90% degli elettori ha approvato i primi quattro referendum, solo il 65% si è dichiarato favorevole alla proposta di riforma della legge sulla cittadinanza. E questo, come detto, tra i 14 milioni di persone presumibilmente di sinistra. **Questo risultato è stato sicuramente controproducente per la causa sostenuta dai promotori del referendum** e, con ogni probabilità, difficilmente nei prossimi anni ci sarà una riforma estensiva dell'attuale legge sulla cittadinanza. Anzi, proprio sul finire del 2025 (primi giorni di dicembre), la **Legga per Salvini premier**, in risposta non solo alle opposizioni², ma anche nei confronti di **Forza Italia che in questa legisla-**

tura ha proposto lo *ius scholae*, ritiene che l'attuale impianto normativo non vada cambiato. Al contrario, nella proposta di legge presentata alla Camera, la Lega propone di **rendere più restrittiva** la procedura per l'acquisizione della cittadinanza. Ai fini dell'integrazione, si parla di un vero e proprio **esame formale** (stabilito con decreto del Ministero dell'Interno) che certifichi una conoscenza minima delle regole giuridiche e sociali vigenti in Italia. Inoltre, nella proposta di legge si prevedono: **“l'assenza di condanne penali** per delitti non colposi; **l'assenza di procedimenti penali in corso** per delitti non colposi; **la non ammissione all'applicazione della pena** su richiesta delle parti per delitti non colposi e **l'assenza di delitti commessi nei tre anni precedenti** per i quali si è beneficiato del perdono giudiziale”.

Nondimeno, per comprendere meglio il contesto in cui si è svolto il referendum sulla cittadinanza, possiamo esaminare i dati di un'indagine SWG (2024). Nel lungo periodo, ovvero negli ultimi 25 anni, osserviamo che, in generale, l'atteggiamento degli italiani nei confronti dell'immigrazione è cambiato in meglio: la percentuale di intervistati che considera l'immigrazione una risorsa per il Paese è aumentata (dal 41% del 1998 al 57% del 2023, sia pur con alti e bassi). D'altro canto, anche la narrazione degli immigrati come fonte di precarietà lavorativa per gli italiani (“ci rubano il lavoro”) non è più convincente come un tempo: se nel 1998 il 54% degli intervistati riteneva che gli immigrati togliessero opportunità di lavoro agli italiani, nel 2023 la percentuale è scesa al 32%.

Grafico 1. L'immigrazione è una risorsa. Anni 1998 e 2024. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati SWG 2024

¹ Cfr. l'approfondimento ISMU: <https://www.ismu.org/referendum-acquisizione-cittadinanza/> e il progetto RISE: <https://www.ismu.org/progetto-rise-responsible-involvement-in-society-and-elections/>.
² Il M5S non si è pronunciato durante la campagna referendaria, lasciando il proprio elettorato senza indicazione di voto sul tema.

Grafico 2. I migranti "rubano il lavoro" agli Italiani, percentuale. Anni 1998 e 2024. %



Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati SWG 2024

Osservando i dati dell'Eurobarometro descritti nel paragrafo precedente, si nota poi un paradosso: l'immigrazione è ampiamente percepita come un problema collettivo a cui gli Stati membri devono rispondere, ma non sembra avere priorità a livello individuale. Cosa può spiegare questa contraddizione? Possiamo ipotizzare che, in questo caso, due attori di spicco determinino il modo in cui l'opinione pubblica percepisce l'immigrazione: i mass media e i partiti politici. Da un lato, i mass media, per le loro intrinseche modalità di funzionamento, tendono a inquadrare il fenomeno sovraesponendo eventi negativi, che spesso suscitano più interesse delle storie a lieto fine. Dall'altro lato, i politici (per lo più di destra, nazionalisti, xenofobi, ecc.), tendono a cavalcare il sensazionalismo e a usarlo per inquadrare punti programmatici attorno ai quali svolgere il proprio ruolo nell'arena politica. A questo si aggiunge che le risposte di policy sono spesso insufficienti. Pertanto, l'immigrazione continua a essere percepita come un problema collettivo, nonostante la maggior parte degli intervistati, in Italia e in Europa, credeva che i migranti siano una risorsa.

Elezioni regionali 2025: cosa dicono i programmi?

Il 2025 è stato anche l'anno delle **elezioni regionali** in ben cinque regioni: Marche (28 e 29 settembre), Calabria (5 e 6 ottobre), Toscana (12 e 13 ottobre), Campania, Puglia e Veneto (23 e 24 novembre). La partecipazione elettorale si è atte-

stata tra il 40% e il 50%: 43,15% in Calabria, 44,10% in Campania, 50,01% nelle Marche, 41,83% in Puglia, 47,73% in Toscana e 44,65% in Veneto.

Sebbene i livelli regionali di governo non abbiano l'importanza che riveste il governo centrale nella definizione di politiche per l'immigrazione, è interessante analizzare le proposte sul tema immigrazione presentate dai candidati presidenti durante la campagna elettorale. Se è vero, infatti, che il governo dei flussi migratori non è di competenza regionale, lo sono invece tutta una serie di politiche sociali e della sicurezza (tra cui possono anche considerarsi specifiche azioni per l'integrazione) che **intersecano anche le politiche migratorie** nel momento in cui le Regioni sono chiamate a stabilire i criteri di accesso a taluni servizi e prestazioni. A questo proposito si rileva che, diversamente dal passato (Pasini & Regalia, 2021; 2024), **il tema migrazioni non è stato inquadrato in maniera molto diversa nelle diverse regioni italiane.**

La tabella 2 presenta i risultati delle sei competizioni per la carica di Presidente della Regione.

Nel presente paragrafo ci soffermeremo sull'analisi dei **programmi elettorali** dei principali candidati alla carica di Presidente della Regione per analizzare se e in che misura la *issue* immigrazione venga presa in considerazione, cosa si rilevi e cosa si proponga in merito.

La tabella 3 riassume, per ogni candidato, la presenza di un programma elettorale, eventuali riferimenti ai migranti o ai cittadini stranieri e, in caso vi fossero, in quale capitolo/paragrafo. Tutti i principali candidati hanno presentato un programma elettorale e tutti, tranne due candidati del centrodestra (Acquaroli nelle Marche e Tomasi in Toscana), contenevano espliciti riferimenti alla *issue* immigrazione.

Analizzando i programmi per regione, possiamo osservare che in **Calabria** entrambi i candidati hanno fatto solo un rapido cenno alla *issue* immigrazione. **Occhiuto (centrodestra)**, all'interno del paragrafo dedicato al welfare, per affermare che si punterà "al riconoscimento della figura del **mediatore culturale**, fondamentale per favorire l'inclusione e la coesione sociale in una società sempre più multiculturale" (Occhiuto, 2025: 30); mentre **Tridico (centrosinistra)**, per proporre l'"**adozione del modello Riace per le politiche di accoglienza**" (Tridico, 2025: 20).

Anche in **Campania** la questione migratoria è trattata solo marginalmente, con il candidato del centrodestra, **Edmondo Cirielli**, che parla di immigrazione in relazione al fenomeno del **caporalato agricolo**. **Roberto Fico** del centrosinistra invece inserisce solamente, tra le priorità in tema di salute e welfare, un "**Osservatorio regionale sulla condizione dei migranti**" (Fico, 2025: 5) senza entrare nel merito della questione.

Nelle **Marche**, come già anticipato, solo il candidato del **centrosinistra Ricci** ha inserito espliciti riferimenti all'immigrazione all'interno del suo programma, proponendo di "ritrovare slancio e visione e **battersi per una società aperta e inclusiva**, che combatta le disuguaglianze e riconosca le differenze" (Ricci, 2025: 43).

Tabella 2. Risultati delle elezioni alla carica di Presidente della Regione (in grassetto i vincitori), %

Regione	Presidente uscente	Candidati		
		Centro-destra	Centro-sinistra e Movimento 5 stelle	Altri
Calabria	Roberto Occhiuto centro-destra	Roberto Occhiuto 57,26	Pasquale Tridico 41,73	1,01
Campania	Vincenzo De Luca centro-sinistra	Edmondo Cirielli 35,72	Roberto Fico 60,63	3,64
Marche	Francesco Acquaroli centro-destra	Francesco Acquaroli 52,93	Matteo Ricci 44,44	3,12
Puglia	Michele Emiliano centro-sinistra	Luigi Lobocono 35,13	Antonio Decaro 63,97	0,90
Toscana	Eugenio Giani centro-sinistra	Alessandro Tomasi 40,90%	Eugenio Giani 53,92%	5,18
Veneto	Luca Zaia centro-destra	Alberto Stefani 64,39	Giovanni Manildo 28,88	6,73

Fonte: elaborazioni ISMU ETS dati del Ministero dell'Interno

In **Puglia**, il candidato del **centrodestra Lobocono**, come il suo omologo campano, collega la questione migratoria al lavoro agricolo stagionale. Il candidato del **centrosinistra Decaro**, oltre a ricordare il problema del caporalato, sottolinea come la Puglia sia un "ponte naturale tra Europa e Medio Oriente, tra Balcani e Nord Africa" e che quindi occorra "costruire una **strategia regionale unitaria**" (Decaro, 2025: 58).

In **Toscana** la questione dei migranti è trattata solo dal candidato del **centrosinistra Giani** che propone misure specifiche per l'inclusione sociale e lavorativa dei migranti.

In **Veneto**, il candidato del **centrodestra Stefani** propone "un modello di integrazione basato sul merito e sul rispetto delle leggi, affinché chi vive e lavora in Veneto condivida lingua, cultura e regole comuni" (Stefani, 2025: 138). Inoltre, dichiara che "la Regione promuoverà **accordi quadro** con Ministeri e Prefetture per coordinare videosorveglianza, ordine pubblico, gestione dei flussi migratori, accoglienza e mobilità, garantendo un'unica cabina di regia regionale che tenga insieme **solidarietà e sicurezza**" (Ibidem: 144).

Ma è il candidato del **centrosinistra Manildo** a offrire la più ampia trattazione della *issue* migratoria, proponendo di "affrontare il fenomeno dell'immigrazione in modo strutturale e integrato" (Manildo, 2025: 93) attraverso l'integrazione linguistica e civica, l'integrazione socio-lavorativa, l'inclusione scolastica e il sostegno ai minori, la governance dell'immigrazione e il coordinamento territoriale, la prevenzione e il contrasto alle discriminazioni, la mediazione linguistico-culturale e i servizi di

Tabella 3. I programmi elettorali dei principali candidati

Regione	Candidato	Coalizione	Programma elettorale	Riferimenti alla <i>issue</i> immigrazione	Capitolo
Calabria	Roberto Occhiuto	Centro-destra	Sì	Sì	Welfare
	Pasquale Tridico	Centro-sinistra + Movimento 5 stelle	Sì	Sì	Arete Interne
Campania	Edmondo Cirielli	Centro-destra	Sì	Sì	Caporalato
	Roberto Fico	Centro-sinistra + Movimento 5 stelle	Sì	Sì	Salute e Welfare
Marche	Francesco Acquaroli	Centro-destra	Sì	No	/
	Matteo Ricci	Centro-sinistra + Movimento 5 stelle	Sì	Sì	Una Regione da ricucire. Diritti civili e individuali.
Puglia	Luigi Lobocono	Centro-destra	Sì	Sì	Alloggi per i lavoratori agricoli
	Antonio Decaro	Centro-sinistra + Movimento 5 stelle	Sì	Sì	Cooperazione mediterranea e pace. Diritti e sviluppo tra le due sponde La Puglia della legalità: per un modello di antimatrimonia sociale e giustizia civile.
Toscana	Alessandro Tomasi	Centro-destra	Sì	No	/
	Eugenio Giani	Centro-sinistra + Movimento 5 stelle	Sì	Sì	Sanità e servizi sociali. Politiche del lavoro e sviluppo economico. Welfare, inclusione, pari opportunità e diritti.
Veneto	Alberto Stefani	Centro-destra	Sì	Sì	Mercato del lavoro. Il rispetto prima di tutto: verso una nuova comunità educante. Una comunità solidale e più sicura. Cultura che include: il diritto di partecipare.
	Giovanni Manildo	Centro-sinistra + Movimento 5 stelle	Sì	Sì	Cooperazione e terzo settore. Per i nuovi Veneti. Per un veneto che crede nello sport.

Fonte: elaborazioni ISMU ETS su dati dei programmi dei candidati

integrazione, l'accesso all'alloggio e l'integrazione abitativa, il monitoraggio e la ricerca, la cooperazione internazionale e l'utilizzo dei fondi europei (Ibidem: 93). La *issue* immigrazione è quindi presente nei programmi di dieci candidati su dodici. Tuttavia, diversamente dal passato, quando i candidati del centro-destra inquadravano il tema immigrazione sotto il cappello "legalità e sicurezza", mentre i candidati del centro-sinistra e del Movimento 5 stelle preferivano inserirlo negli ambiti "diritti/sociali", **il tema non è stato richiamato da un punto di vista securitario dal programma di alcun candidato (con la parziale eccezione di Stefani in Veneto). Piuttosto, il tema è stato inserito all'interno delle aree welfare, formazione e lavoro, mostrando, almeno superficialmente, un tentativo di valorizzazione dell'immigrazione** (anche dal punto di vista dei bisogni demografici del nostro paese) e non solo un inquadramento volto a rilevarne i problemi.

Considerazioni conclusive: una *issue* ancora divisiva?

Nonostante il nuovo Patto su migrazione e asilo adottato dalla Consiglio dell'UE il 14 maggio 2024³, gli Stati membri continuano a custodire gelosamente la propria sovranità in materia di immigrazione e cittadinanza. Le difficoltà nell'inquadrare la questione e la mancanza di risposte politiche possono quindi forse spiegare il divario che porta i cittadini dell'Unione a percepire l'immigrazione più come un problema collettivo e solo in misura minore come una questione che coinvolge fortemente la sfera personale. **È quindi importante comprendere che cosa pensano i cittadini dell'immigrazione per capire quali politiche adottare per combattere le loro paure e per rafforzare una vera accoglienza e una sostenibile integrazione.**

L'immigrazione, in particolare il suo inquadramento negativo, è fortemente rappresentata da forze politiche che dominano la scena politica con un significativo sostegno elettorale, come dimostrato dall'esito del referendum sulla cittadinanza.

Rispetto ad altre consultazioni elettorali, in occasione delle recenti elezioni regionali la *issue* immigrazione non ha catalizzato una forte attenzione, apparendo solo marginalmente nei programmi elettorali dei partiti, pur tenendo conto che il livello istituzionale regionale, a differenza di quello locale e nazionale, vede il tema migratorio in modo meno centrale rispetto ad altre politiche pubbliche (ad esempio, sanità e trasporti).

³ Cfr. il capitolo 9 in questo Rapporto e per approfondimenti e ultimi sviluppi: <https://www.ismu.org/lavvio-del-ciclo-annuale-di-gestione-della-migrazione-nel-nuovo-patto-quadro-normativo-e-im-plicazioni-operative/>.

Programmi elettorali

Acquaroli, F. (2025). *Più Marche: la forza dei risultati* (consultato in data 30 novembre 2025). <https://storagehub.homnys.com/cmsimage/allegati/allegato1758708155.pdf>

Cirielli, E. (2025). *Modello Campania: il programma per tornare grandi* (consultato in data 30 novembre 2025). <https://static.fanpage.it/wp-content/uploads/sites/30/2025/11/cirielli-programma.pdf>

Decaro, A. (2025). *Un programma per tutta la Puglia* (consultato in data 30 novembre 2025). <https://decaro2025.it/it/programma>

Fico, R. (2025). *Roberto Fico Presidente: Programma elettorale di coalizione* (consultato in data 30 novembre 2025). <https://static.fanpage.it/wp-content/uploads/sites/30/2025/11/fico-programma.pdf>

Giani, E. (2025). *La Toscana per te* (consultato in data 30 novembre 2025). <https://www.pdtoscana.it/admin/wp-content/uploads/PROGRAMMA-LA-TOSCA-NA-PER-TE-PD-.pdf>

Lobuono, L. (2025). *La svolta giusta* (consultato in data 30 novembre 2025). <https://lobuonopresidente.com/il-mio-programma/>

Manildo, G. (2025). *Creare futuro per un Veneto di tutti* (consultato in data 30 novembre 2025). <https://www.pdveneto.com/programma-regionali-2025>

Occhiuto, R. (2025). *CALABRIA 2021/2030: La forza di quanto realizzato la visione di un nuovo futuro* (consultato in data 30 novembre 2025). <https://storagehub.homnys.com/cmsimage/allegati/allegato1759224355.pdf>

Ricci, M. (2025). *Un cambio di Marche: programma dell'alleanza del cambiamento* (consultato in data 30 novembre 2025). <https://www.riccipresidente.it/programma.pdf>

Stefani, A. (2025). *Veneto una comunità* (consultato in data 30 novembre 2025). <https://www.stefanipresidente.it/programma>

Tomasi, E. (2025). *La Toscana per te* (consultato in data 30 novembre 2025). <https://storagehub.homnys.com/cmsimage/allegati/allegato1759834005.pdf>

Tridico, P. (2025). *10 punti programmatici per la Calabria* (consultato in data 30 novembre 2025). <https://storagehub.homnys.com/cmsimage/allegati/allegato1759224367.pdf>

Riferimenti bibliografici

Pasini, N., & Regalia, M. (2021). La politics dell'immigrazione nel 2020: Regolarizzazione ed elezioni regionali. In Fondazione ISMU, *Ventesimo rapporto sulle migrazioni 2020* (pp. 231–249). FrancoAngeli.

Pasini, N., & Regalia, M. (2024). La issue immigrazione nell'opinione pubblica europea e nei programmi delle elezioni regionali italiane. In Fondazione ISMU, *Ventesimo rapporto sulle migrazioni 2023* (pp. 131–147). FrancoAngeli.

Standard Eurobarometer 101 (2024), *Public opinion in the European Union*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216>

Standard Eurobarometer 103 (2025), *Public opinion in the European Union*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3372>

SWG (2024), RADAR. Valori, comportamenti, gusti, consumi e scelte politiche https://www.swg.it/pa/attachment/6683c18318760/Radar_24%20%2030%20giugno%202024.pdf

Parte IV

La ricerca applicata
come osservatorio
sulle migrazioni

Capitolo 16

Tra cultura e struttura: la partecipazione lavorativa delle donne con background migratorio in Lombardia

Francesco Molteni e Andrea Turković

"Si evidenzia che i processi di cambiamento culturale osservati in Lombardia stiano facendo da traino verso un'integrazione più piena e consapevole anche nel mercato del lavoro."

Il contesto italiano è caratterizzato da una partecipazione femminile al mercato del lavoro decisamente inferiore a quella maschile. La letteratura identifica alcune cause principali dietro questo fenomeno, che è opportuno ricordare brevemente in quanto contribuiscono a definire il contesto entro cui anche le donne con background migratorio si trovano a effettuare le loro scelte.

In primis, vi sono le caratteristiche del sistema di welfare, che con il suo "familismo di default" offre alle donne poche possibilità di indipendenza familiare ed economica, specialmente in presenza di figli. Questo perché, in una situazione di scarso sostegno e supporto pubblico, la "specializzazione" *intra-coppia* diventa fondamentale, andando spesso a discapito della partecipazione lavorativa femminile. Questo avviene in quanto **l'Italia, seppur con passi in avanti negli ultimi anni, rimane un Paese caratterizzato da atteggiamenti molto tradizionalisti verso i ruoli di genere** (Lomazzi, 2017), in cui è ancora diffusa la credenza per cui il lavoro di cura e familiare sia unicamente prerogativa femminile. In sintesi, è possibile parlare di fattori sia strutturali che di matrice culturale nel delinearne l'Italia come uno dei Paesi europei con il più alto tasso di famiglie con "male-breadwinner" (Hook, 2015), ovvero di situazioni in cui l'uomo è il principale (o unico) percettore di reddito, mentre la donna si occupa prevalentemente della cura della casa e dei figli.

In questo contesto, la partecipazione lavorativa delle donne con background migratorio è stata studiata in maniera meno approfondita, in quanto ancora diffusa è la tendenza a considerarle unicamente come “migranti al seguito” di un primo migrante uomo. In realtà, lo studio della partecipazione lavorativa femminile, oltre che doveroso, risulta molto interessante proprio alla luce dell’eterogeneità culturale che caratterizza il panorama italiano. **Gruppi di origini diverse portano con sé differenti aspettative e valori circa il lavoro femminile**, il che diventa rilevante in quanto è risaputo come tali atteggiamenti giochino un ruolo fondamentale nella suddivisione tra lavoro domestico e retribuito (Dotti Sani e Molteni, 2024). In aggiunta a questi fattori di natura prettamente culturale, bisogna anche considerare come le motivazioni della migrazione possano essere ben diverse tra i vari gruppi. Vi sono donne che migrano per motivazioni esplicitamente legate al lavoro, per cui potremmo aspettarci una partecipazione anche superiore rispetto alla controparte femminile nativa, e donne che sono effettivamente migranti “al seguito”, la cui partecipazione lavorativa può dipendere, oltre che da aspetti valoriali e culturali, anche dal tipo e dal livello di impiego del partner (McRae, 2003).

Inoltre, lo studio della partecipazione lavorativa delle donne migranti, e il confronto con la controparte nativa, risulta centrale in quanto i due gruppi condividono lo stesso contesto dal punto di vista del sistema di vincoli e opportunità di welfare. Tramite questo confronto diventa quindi possibile andare ad **approfondire il ruolo di tutto ciò che non è strutturale, ovvero la cultura e in particolare gli atteggiamenti verso l’uguaglianza di genere**, nello spiegare tali differenze.

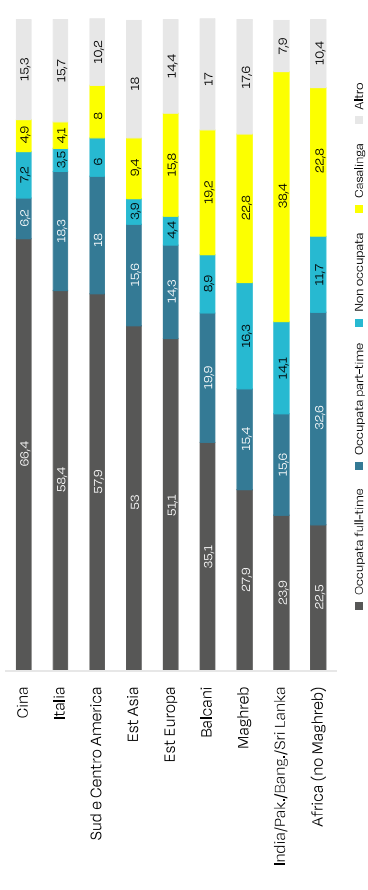
Questo ragionamento, per essere efficace, va calato all’interno di una discussione che consideri esplicitamente i cambiamenti culturali in atto nella nostra società. Da un lato, si assiste infatti ad un cambiamento per cui gli atteggiamenti verso i ruoli di genere si fanno più progressisti nelle generazioni più giovani, dall’altro vi sono evidenze che anche per i migranti si assiste a qualcosa di simile, con le seconde generazioni a mostrare caratteristiche più simili a quelle del Paese di destinazione che di quello di origine (Ng, 2022; Pessin & Arpino, 2018)

Partendo dai dati raccolti all’interno del progetto *BOnd – Between Origin and Destination*, il capitolo intende quindi analizzare: i) la partecipazione al mercato del lavoro delle donne con background migratorio e la loro – eventuale – segregazione occupazionale; ii) come entrambi questi indicatori differiscano tra le prime e le seconde generazioni e, iii) qual è la relazione tra gli atteggiamenti verso i ruoli di genere delle donne e dei loro partner e la partecipazione lavorativa.

Partecipazione al mercato del lavoro e segregazione occupazionale

Il primo passo per tracciare un quadro completo della partecipazione femminile al mercato del lavoro è analizzare le differenze tra le principali aree di origine. Per chiarezza si è scelto di distinguere tra le occupate full- e part-time (meno di 30 ore settimanali), le non occupate (disoccupate che vorrebbero un lavoro e/o attivamente alla ricerca dello stesso), coloro che si dichiarano casalinghe e tutti gli altri profili (soprattutto studentesse). Per quanto riguarda l’*area di origine*, si è scelto invece di bilanciare dettaglio e robustezza statistica, e si sono quindi creati i seguenti gruppi di Paesi: Balcani, Europa dell’Est, Maghreb, Africa, subcontinente Indiano, Asia Orientale, Centro e Sudamerica. Dato il profilo specifico si è scelto di non includere la Cina in alcun raggruppamento¹. Le informazioni risultanti dall’incrocio di queste due variabili sono riportate nel grafico 1, che include come termine di paragone anche le informazioni circa le donne italiane senza background migratorio (categoria: Italia).

Grafico 1. Partecipazione al mercato del lavoro per area geografica di provenienza. %



Fonte: elaborazione ISMU ETS su dati BOnd

Quella che emerge chiaramente è la grande diversità in termini di partecipazione al mercato del lavoro. Si passa infatti da un 66,4% di donne cinesi occupate

¹ Date le loro caratteristiche e i numeri ridotti, si è scelto di escludere dalle analisi le donne originarie di Paesi europei o extra-europei ad alto reddito, e dall’area del Golfo Persico.

a tempo pieno, a un 22,5% di donne africane. Qualora si considerassero invece congiuntamente i tassi di lavoro full- e part-time, si vedrebbe chiaramente come le donne provenienti dai paesi del Maghreb e del subcontinente indiano mostrino i tassi di partecipazione lavorativa più bassi, e di conseguenza un'alta incidenza di donne che si dichiarano casalinghe. Volendo riassumere, si possono identificare tre situazioni principali: da un lato si hanno le donne di origine cinese con tassi di occupazione full-time anche superiori di quelli delle italiane, un blocco centrale di alta partecipazione al mercato del lavoro che include le donne sudamericane (soprattutto da Ecuador e Perù), asiatiche (Filippine in primis) o est-europee (soprattutto Romania e Ucraina), e un blocco a scarsa partecipazione che include l'Africa e il subcontinente indiano, con le donne provenienti dai Balcani (in primis Albania) che si situano a cavallo degli ultimi due gruppi.

Gráfico 2. Settore di impiego per area geografica di provenienza (% di riga)

	Manager	Tecnica spec. prof./sci/sanità	Tecnica amm./fin.	Impiegata	Commissa	Ristorazione	Servizi soc-san.	Assist. persona	Assist. persona (dom.)	Operai ind.	Servizi sanitari	
Italia	3	3	22	6	23	9	3	16	1	3	0	3
Balcani	3	4	6	3	16	9	11	23	4	10	1	10
Est Europa	1	1	8	3	10	8	9	9	11	28	1	11
Maghreb	4	0	10	5	6	10	23	10	5	14	2	9
Africa (no Maghreb)	0	3	10	1	18	6	21	12	10	11	4	3
India/Pak./Bang./Sri Lanka	4	4	4	4	23	15	9	6	2	17	0	9
Est Asia	3	3	3	0	19	13	10	13	0	16	0	19
Cina	16	5	3	3	5	19	30	0	11	0	0	0
Sud e Centro America	4	1	5	0	18	12	5	7	6	29	1	12

Fonte: elaborazione ISMU ETS su dati BOND

Come dimostra l'ampia letteratura sul tema (Zanfrini, 2025), tali tassi di occupazione potrebbero però riflettersi anche in un certo grado di segregazione o concentrazione occupazionale, con i gruppi di donne maggiormente occupate a presidiare settori specifici. I risultati di tale analisi sono riportati nel grafico 2. Si nota infatti come le donne di origine cinese, quelle in assoluto più occupate,

si concentrano soprattutto nel settore della ristorazione, oltre a mostrare una quota rilevante di manager e proprietarie di attività che, unite all'alta presenza di commesse, fa propendere per esercizi commerciali gestiti all'interno della nicchia etnica. Altri due gruppi ad alta partecipazione, ovvero le donne provenienti da Sudamerica ed Est Europa, si concentrano soprattutto nell'ambito dei servizi alla persona a domicilio, mentre coloro con origine nell'Asia orientale si distribuiscono in modo abbastanza uniforme tra assistenza alla persona a domicilio, servizi socio-sanitari, ristorazione, negozi e compiti impiegatizi. Situazione abbastanza simile, in cui non vi è una vera concentrazione occupazionale, la si trova per gli altri gruppi, con una leggera prevalenza di occupazioni nella ristorazione (soprattutto Maghreb e Africa in generale) e nel settore impiegatizio (subcontinentale Indiano).

Una prima lettura di questi dati suggerisce quindi che a un'elevata partecipazione al mercato del lavoro faccia da contraltare una sovra-rappresentazione in alcuni settori che la letteratura di riferimento identifica come a bassa paga e a basse competenze.

Partendo però dal presupposto che siano in atto cambiamenti culturali circa la parità di genere, viene ora da chiedersi se tali cambiamenti si riflettano anche in un parallelo cambiamento generazionale in termini di partecipazione e di settore occupazionale. Obiettivo del prossimo paragrafo è quindi quello di affrontare questo aspetto.

Differenze generazionali e integrazione lavorativa

Spesso poste in antitesi agli approcci che si concentrano sul mantenimento della diversità culturale, le teorie assimilationiste sottolineano la tendenza delle persone con background migratorio a diventare progressivamente simili a quelle native circa una serie di comportamenti, valori e credenze (Alba e Nee, 2014). Questo cambiamento avverrebbe sia col passare del tempo ma, soprattutto, nel passaggio tra le generazioni, in quanto è risaputo quanto la socializzazione primaria contribuisca in modo rilevante alla formazione di valori, credenze e comportamenti.

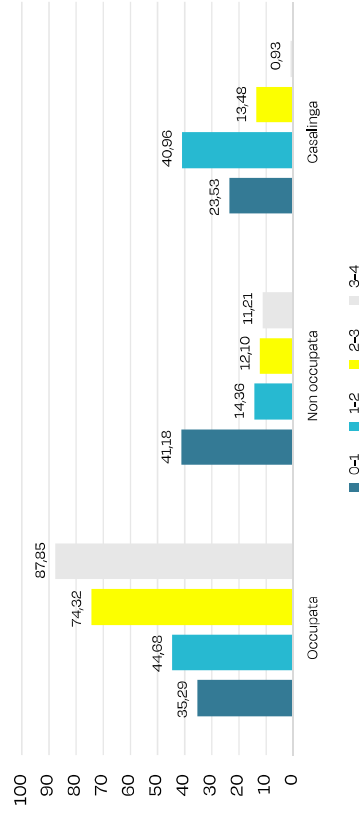
Quando si guarda al lavoro, il confine teorico tra i due approcci – quello più integrazione/multiculturalista e quello più assimilationista – diventa meno chiaro: da un lato, un'aumentata partecipazione lavorativa potrebbe non dirci nulla su di un eventuale cambiamento culturale, ma indicare unicamente il superamento di barriere di natura strutturale. D'altro canto, tale cambiamento potrebbe invece derivare proprio da un cambiamento culturale e, nella fattispecie, da differenti atteggiamenti verso i ruoli di genere che potrebbero essere più progressisti nelle seconde generazioni. Diventa quindi fondamentale osservare le differenze generazionali nella partecipazione al mercato del lavoro, ma anche valutare quale sia il legame tra tratti culturali e scelte lavorative, cosa che verrà trattata nel prossimo paragrafo.

Il ruolo della cultura

In psicologia sociale e in sociologia, si definisce *atteggiamento* una valutazione duratura, sia essa positiva o negativa, relative a persone, idee, oggetti. Questi atteggiamenti, seppur non direttamente osservabili, sono riconosciuti come precursori dei comportamenti, in quanto guidano azioni e scelte. Trattandosi essi di valutazioni di fatto durature, momento rilevante per la loro formazione è il periodo della socializzazione: è questo il motivo per cui si ha la tendenza a comparare le generazioni, in quanto i membri di una medesima generazione condividono di fatto il contesto allargato di socializzazione.

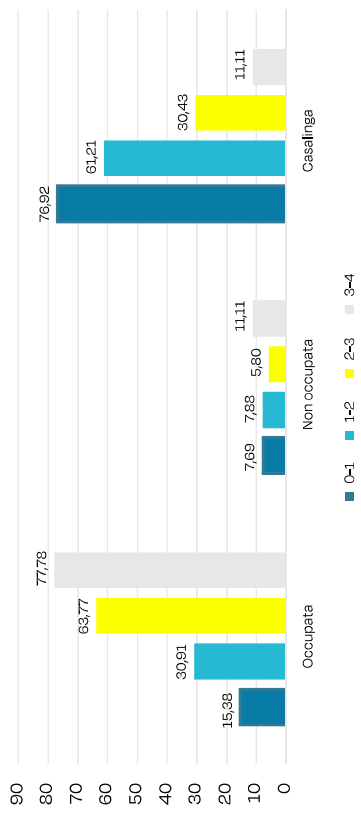
In questo capitolo l'interesse è per gli atteggiamenti verso la parità di genere che, nel questionario BOND, sono misurati tramite una batteria di indicatori che sono stati poi aggregati e ricodificati in 4 categorie, dove i valori più alti indicano gli atteggiamenti più progressisti. Date le caratteristiche del dataset BOND, è possibile analizzare l'impatto di questi atteggiamenti sulla partecipazione lavorativa in due modi differenti e complementari. Da un lato, **si indaga la relazione tra gli atteggiamenti delle donne e la loro partecipazione lavorativa, dall'altro quella tra gli atteggiamenti degli uomini e la partecipazione delle loro partner**. Così facendo si può osservare la duplice prospettiva di entrambi i membri della coppia e far luce anche sulle dinamiche interne alle famiglie.

Grafico 5. Partecipazione al mercato del lavoro per atteggiamenti verso la parità di genere (%), campione: donne. Scala da 0 a 4; dove valori più alti indicano atteggiamenti più progressisti)



Fonte: elaborazione ISMU ETS su dati BOND

Grafico 6. Partecipazione al mercato del lavoro della partner per atteggiamenti verso la parità di genere (%), campione: uomini. Scala da 0 a 4; dove valori più alti indicano atteggiamenti più progressisti)



Fonte: elaborazione ISMU ETS su dati BOND

I risultati di queste analisi sono riportati nei grafici 5 e 6, e mostrano in entrambi i casi una relazione molto forte: più progressisti sono gli atteggiamenti verso l'uguaglianza di genere, maggiore sarà il tasso di partecipazione delle donne. L'effetto è così forte che il tasso di occupazione femminile è dell'87% per le più progressiste, mentre del 35% per le più tradizionaliste, e simili differenze si osservano anche guardando agli atteggiamenti dei partner uomini, per cui la differenza tra le due categorie è 77% vs 15%. Chiaramente l'effetto di tali atteggiamenti può celare ulteriori effetti dovuti ad altre caratteristiche, come il luogo di origine, le ragioni per la migrazione o la presenza di figli, che sappiamo essere fortemente legati sia a pattern culturali che alla partecipazione stessa. Non di meno, una relazione così forte non può che indicare **come la cultura offra una chiave di lettura importante per analizzare la partecipazione disuguale delle donne con background migratorio**.

In parallelo a questa lettura principale, un'altra lettura emerge da queste analisi. Si nota infatti la tendenza delle donne senza lavoro a collocarsi nella categoria "Non occupata", che ricordiamo include coloro che sono disoccupate ma che vorrebbero un lavoro e/o che sono attivamente alla ricerca dello stesso. Di contro, la tendenza degli uomini è di collocare le partner non occupate, ovvero nella medesima situazione, nella categoria "casalinga", con valori molto alti (76%) per gli uomini con atteggiamenti più tradizionalisti. **Ciò suggerisce quindi come lo stato di non occupazione femminile possa essere vissuto diversamente dai due generi**: come uno stato auspicabilmente transitorio per molte donne, mentre come uno stato pressoché permanente per la controparte maschile.

Conclusioni

La letteratura di riferimento mostra in modo consistente come gli atteggiamenti verso la parità di genere si fanno più progressivi nel passaggio tra migranti di prima generazione, seconde generazioni e persone senza background migratorio. Tale lettura è confermata anche dalle analisi effettuate su dati BOnd, che vedono la media dell'indice sopracitato aumentare da 2,2 (prime generazioni) a 2,5 (seconde generazioni), un valore molto prossimo a quelle delle italiane "native" (2,7). Tale aumento si osserva anche tra gli uomini, seppur a livelli di mezzo punto più bassi.

Data questa cornice, è quindi possibile sostenere come **molto dei cambiamenti sopra delineati possano essere attribuiti ad aspetti di matrice culturale**, e in particolare al progressivo spostamento verso atteggiamenti più progressisti da parte delle donne con background migratorio e – in misura minore – dei loro partner. Si è visto infatti come, pur rimanendo evidente la grande eterogeneità tra i vari gruppi, la tendenza generale è verso un generale aumento dell'occupazione e verso un generale abbandono delle occupazioni meno remunerative e gratificanti. Essendo questa differenza evidente soprattutto quando vengono comparate le due "generazioni migratorie", la conclusione che se ne trae è che i processi di cambiamento culturale osservati in Lombardia² stiano facendo da traino verso un'integrazione più piena e consapevole anche nel mercato del lavoro, ovvero meno legata a specifiche nicchie etniche e/o a mansioni ad alta specificità.

Riferimenti bibliografici

- Alba, R., & Nee, V. (2014). Rethinking assimilation theory for a new era of immigration. In *The new immigrant in American society* (pp. 2–50). Londra: Routledge.
- Cascella, C., Pampaka, M., & Williams, J. (2024). Gender attitudes within and between European countries: Regional variations matter. *SAGE Open*, 14(3). <https://doi.org/10.1177/21582440241259912>
- Dotti Sani, G. M., & Molteni, F. (2024). Three times disadvantaged? Labor market participation among migrant mothers in Italy. *Stato e mercato*, 44(2), 197–224. <https://air.unimi.it/handle/2434/1115722>
- Hook, J. L. (2015). Incorporating 'class' into work-family arrangements: Insights from and for Three Worlds. *Journal of European Social Policy*, 25(1), 14–31. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0958928714556968>

² Pur collocandosi l'Italia in posizioni intermedie circa gli atteggiamenti progressisti verso i ruoli di genere (si veda Cascella et al., 2024), è possibile sostenere come tali atteggiamenti siano in generale più positivi rispetto alla maggior parte dei Paesi di origine, soprattutto se si considera la sola Lombardia.

Lomazzi, V. (2017). Gender role attitudes in Italy: 1988–2008. A path-dependent story of traditionalism. *European Societies*, 19(4), 370–395.

McRae, S. (2003). Constraints and choices in mothers' employment careers: A consideration of Hakim's preference theory. *The British Journal of Sociology*, 54(3), 317–338.

Ng, K. U. (2022). Are Muslim immigrants assimilating? Cultural assimilation trajectories in immigrants' attitudes toward gender roles in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(15), 3641–3667.

Pessin, L., & Arpino, B. (2018). Navigating between two cultures: Immigrants' gender attitudes toward working women. *Demographic Research*, 38, 967–998. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2018.38.35>

Zanfrini, L. (2025). Il lavoro. In L. Zanfrini & N. Pasini (a cura di), *30° rapporto sulle migrazioni 2024* (pp. 59–75). Milano: Fondazione ISMU ETS.

Capitolo 17

La criminalizzazione della solidarietà

Guida Gilardoni

"La criminalizzazione della solidarietà intesa in senso ampio può manifestarsi in molti modi diversi: attraverso strumenti giuridici e amministrativi, mediante pratiche istituzionali e operative, fino ai discorsi pubblici che delegittimano la difesa dei diritti umani."

Il principio di solidarietà quale principio giuridico affonda le proprie radici nel diritto internazionale dei diritti umani, il quale riconosce l'universalità e l'indivisibilità dei diritti fondamentali e impone agli Stati obblighi comuni di cooperazione e di protezione nei confronti di ogni persona. L'Unione europea, a sua volta,

"si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini"

(art. 2 TFU). In coerenza con quanto espresso, nella società civile europea la solidarietà viene intesa come un valore costitutivo del vivere comune, che deriva dall'idea che i diritti umani siano universali.

Entro il quadro delle politiche migratorie il principio di solidarietà assume una diversa connotazione funzionale, diventando strumento compensativo per l'equa ripartizione delle responsabilità tra Stati nell'accoglienza dei richiedenti asilo, con

l'obiettivo di ridurre il peso della gestione dei flussi migratori da parte degli Stati di frontiera (art. 80 TFEU). Il Patto sulla migrazione e l'asilo firmato nel 2024 ne definisce ulteriormente gli aspetti operativi, prevedendo un meccanismo permanente di solidarietà flessibile, che agisce in forme di ricollocazione delle persone migranti, di contributi finanziari, e/o di sostegno operativo o tecnico. Con l'implementazione del Patto, dal 2026 la solidarietà tra Stati membri resterà obbligatoria, ma non consisterà più necessariamente nell'accoglienza dei richiedenti asilo: ciascuno Stato dovrà contribuire al meccanismo comune scegliendo se accogliere una quota di richiedenti asilo oppure fornire un contributo finanziario o altre forme di supporto agli Stati che effettuano l'accoglienza¹.

Si configura così uno iato semantico tra il principio di solidarietà universale e una solidarietà resa funzionale alla gestione dei flussi migratori. È proprio in questo spazio che prende forma la criminalizzazione della solidarietà che, in senso stretto, può essere intesa come il fenomeno per cui difensori dei diritti umani – siano essi organizzazioni non governative, **volontari o semplici cittadini** – **vengono perseguiti dalle autorità nazionali per aver compiuto azioni solidali a tutela dei diritti delle persone migranti** (ReSOMA, 2019). Da una ricognizione della letteratura anglofona, tra le azioni solidali che costituiscono reato compaiono l'aiuto offerto nell'attraversamento di un confine, azioni di ricerca e salvataggio in mare o sui varchi montuosi, siano esse formalizzate o spontanee, l'offerta di acqua o cibo, di riparo, di accesso a strutture dove sia possibile dormire e lavarsi, l'assistenza medica, l'aver preso parte a manifestazioni pubbliche a favore dei migranti (Mayblin, 2022).

Meccanismi penali, amministrativi e simbolici della criminalizzazione

La criminalizzazione della solidarietà intesa in senso ampio può manifestarsi in molti modi diversi: attraverso strumenti giuridici e amministrativi, mediante pratiche istituzionali e operative, fino ai discorsi pubblici che delegittimano la difesa dei diritti umani. Sul piano penale, le attività di sostegno ai migranti vengono perseguite imputando reati come il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, l'associazione a delinquere o addirittura il traffico di esseri umani. Nel campo delle operazioni di ricerca e soccorso (SAR), la criminalizzazione si traduce invece in indagini, sequestri di navi e contestazioni amministrative o tecniche basate su norme del codice della navigazione, su requisiti di sicurezza marittima o sui regolamenti dei registri navali. A ciò si aggiungono divieti di ingresso nei porti e ritardi sistematici nell'assegnazione di un porto sicuro. Anche sul piano amministrativo gli ostacoli sono numerosi: multe, sospensioni o revocche di licenze, insieme a un uso sempre più estensivo di

obblighi burocratici che finiscono per rallentare o impedire le attività di assistenza. Sul piano delle riforme di legge, dal 2017 in poi sono state adottate limitazioni sempre maggiori al funzionamento delle organizzazioni non governative tra cui l'assegnazione di porti lontani, il divieto di effettuare salvataggi a seguito di un primo intervento e i fermi amministrativi. Le forme istituzionali si intrecciano spesso con quelle operative creando ostacoli all'accesso ai servizi essenziali, concretizzandosi in disposizioni che limitano o escludono la possibilità, per i migranti privi di documenti, di usufruire dell'assistenza sanitaria, dell'istruzione e di alloggi di emergenza. Nel contesto italiano, tali restrizioni si sono manifestate nell'impossibilità per i richiedenti asilo di iscriversi all'anagrafe – condizione necessaria per accedere ai servizi sociali – introdotta dal cosiddetto *Decreto Sicurezza* (d.l. 113/2018, convertito in l. 132/2018), nonostante la Corte costituzionale ne abbia successivamente dichiarato l'illegittimità con la sentenza n. 186/2020. In questo caso, non si tratta di criminalizzazione della solidarietà, ma di misure che rendono più complicato e disincentivano il lavoro di coloro che si operano a garantire un trattamento equo e degno delle persone migranti senza documenti. Le restrizioni al lavoro di mediatori, avvocati e difensori dei diritti umani tramite accessi limitati ai Centri di Permanenza per il Rimpatrio e impedendo loro l'accesso ai punti di sbarco costituiscono modalità con cui si impedisce alla società civile di vigilare sull'operato delle istituzioni. Nel contesto italiano risulta diffuso l'abuso delle norme anti-traffico, nello specifico dell'art. 12 del Testo Unico immigrazione che non propone una distinzione univocamente interpretabile tra trafficanti e soccorritori e secondo il quale gli stessi migranti vengono individuati come scafisti.

Vi sono poi **casì di intimidazione, molestia e sorveglianza attuati con controlli ripetuti, interrogatori, perquisizioni arbitrarie, sorveglianza poliziesca dei volontari e delle organizzazioni non governative, così come attraverso la diffamazione mediatica con campagne volte a gettare discredito sui difensori dei diritti umani**. La criminalizzazione, vista come parte dello "spettacolo dell'illegalità", si trasforma inoltre in una forma di violenza simbolica e politica: crea consenso intorno al regime di frontiera e presenta l'atto solidale come un comportamento deviante. Ogni caso raccontato in modo sensazionalistico dai media ha infatti un forte effetto simbolico e contribuisce a rafforzare l'idea, nell'immaginazione pubblica, che le questioni legate alle persone migranti siano inevitabilmente associate a criminalità e illegalità (Escarcena, 2020).

Secondo gli ultimi dati pubblicati da PICUM - Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants nel monitoraggio annuale del 2025, basato su una ricognizione sistematica delle principali fonti mediatiche nei Paesi dell'Unione europea, **nel 2024 sono stati registrati 142 casi in cui cittadini, volontari e operatori umanitari sono stati perseguiti in 17 Stati membri** per aver prestato assistenza a persone migranti in situazioni di difficoltà o emergenza. Si tratta tuttavia di una cifra verosimilmente sottostimata: il monitoraggio si basa infatti su episodi riportati dai media e non tiene conto delle numerose situazioni che non raggiungono l'attenzione pubblica, né di quei casi che rimangono nell'ombra

¹ Si veda il capitolo 9 in questo Rapporto.

perché non denunciati, non formalizzati o classificati come semplici controlli amministrativi, intimidazioni o pressioni informali. L'assenza di un sistema ufficiale di raccolta dati e la riluttanza delle persone coinvolte a rendere pubbliche le proprie esperienze contribuiscono ulteriormente a un quadro che rappresenta solo una parte del fenomeno reale.

Tra i casi più recenti in Italia, è particolarmente significativo quello che coinvolge l'equipaggio della nave *Mare Jonio* di *Mediterranea Saving Humans*, poiché nel maggio 2025 ha preso avvio il primo processo nel Paese inteso contro l'intero equipaggio di una nave della società civile impegnata in operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo. La vicenda evidenzia in modo emblematico come **la criminalizzazione della solidarietà non produca soltanto conseguenze giudiziarie per gli operatori umanitari, ma incida anche sul significato stesso di solidarietà, associandola indebitamente a presunte attività criminali**. L'indagine trae origine dal salvataggio, avvenuto nell'agosto 2020, di 27 persone migranti trasferite sulla *Mare Jonio* dalla petroliera *Maersk Etienne* dopo un prolungato stallo in mare. La Procura di Ragusa ha iscritto l'equipaggio nel registro degli indagati ipotizzando il reato di "favoreggiamento dell'immigrazione clandestina" e contestando anche presunti fini di lucro, accuse che si sono successivamente rivelate prive di fondamento. Nonostante ciò, nel 2025 il caso è sfociato nel primo procedimento penale formale contro un equipaggio di soccorso civile in Italia, segnando un precedente significativo nel panorama europeo della criminalizzazione della solidarietà. Oltre a ciò, il rinvio a giudizio dei sei soccorritori coinvolti ha catalizzato un forte dibattito pubblico, in cui l'atto del soccorso in mare è stato trasformato in un atto sospetto. Secondo la logica della stigmatizzazione, i media nazionali hanno strumentalmente amplificato la vicenda giudiziaria contribuendo significativamente a creare un clima di delegittimazione verso le ONG, insinuando l'idea che il salvataggio di vite equivalga a complicità con i trafficanti. Questo contribuisce alla costruzione di un immaginario collettivo secondo il quale agire in nome dei diritti umani diventa un gesto deviante.

Il caso Kinsa rappresenta un precedente giuridico di segno opposto, intervenendo con rilievo al cuore stesso della normativa che ha alimentato per anni la criminalizzazione della solidarietà e della mobilità familiare. La vicenda si apre nel 2019 all'aeroporto di Bologna dove una donna congolese viene arrestata per avere usato documenti falsi per accompagnare la figlia e la nipote in Italia con l'intento di chiedere protezione internazionale. Secondo le autorità, sulla base della Direttiva 2002/90/CE, quel gesto costituiva "facilitazione dell'ingresso irregolare". Il rinvio pregiudiziale del Tribunale di Bologna ha però aperto la strada a un pronunciamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (C-460/23), che nel giugno del 2025 ha stabilito che, in circostanze come questa, l'accompagnamento di minori da parte di una familiare non può essere qualificato come favoreggiamento dell'immigrazione irregolare. Con questa decisione, la Corte incrina per la prima volta l'interpretazione espansiva della "facilitazione", riconoscendo quindi la **necessità di leggere la normativa europea alla luce dei diritti**

fondamentali e della protezione familiare. Il caso Kinsa diventa così una tappa cruciale verso la limitazione degli abusi interpretativi della legislazione europea e apre un varco per future contestazioni al quadro repressivo che colpisce migranti, parenti e cittadini solidali.

Un altro caso emblematico è quello di Nawal Soufi, cittadina italiana indagata nel 2014 per aver acquistato biglietti ferroviari a favore di cittadini siriani appena sbarcati a Siracusa, per permettere loro di raggiungere Milano. Nel 2024 la Procura di Catania ha richiesto la sua assoluzione, riconoscendo la natura solidaristica del gesto. La decisione – che qualifica l'intervento di Soufi, nota come "l'angelo dei siriani", come condotta non punibile – richiama i principi costituzionali di solidarietà (art. 2 Cost.) e tutela dei diritti fondamentali, ribadendo che un atto volto a proteggere persone vulnerabili non può essere assimilato al traffico di migranti in assenza di un vantaggio concreto per reti criminali. **Questa pronuncia si inserisce in un orientamento giurisprudenziale crescente, volto a distinguere chiaramente le pratiche umanitarie dalle attività effettivamente illecite**.

È importante notare che l'ordinamento italiano prevede già una clausola di esenzione per motivi umanitari (art. 12, co. 2-bis T.U. Immigrazione), che formalmente tutela chi presta soccorso a persone migranti in stato di necessità, purché senza fini di lucro. Tuttavia, questa previsione non impedisce l'apertura di indagini né offre una protezione automatica: volontari, attivisti e operatori umanitari possono essere comunque coinvolti in procedimenti penali o amministrativi, anche per anni, prima che venga riconosciuta la natura solidaristica del loro intervento. Inoltre, l'applicazione dell'esimente resta soggetta a un'ampia discrezionalità interpretativa, soprattutto nei casi non legati al soccorso immediato, come accompagnamenti, supporto logistico o acquisto di biglietti. Di fatto, pur esistendo una tutela formale, persistono zone grigie che rendono possibili indagini e contestazioni, alimentando un clima di incertezza che contribuisce alla criminalizzazione della solidarietà.

È proprio alla luce di queste criticità che il dibattito europeo sulla revisione della Direttiva sul favoreggiamento dell'immigrazione irregolare assume particolare rilevanza. La proposta attualmente in discussione non introduce una clausola obbligatoria che escluda esplicitamente le attività umanitarie dall'ambito penale, una mancanza che rischia di accentuare ulteriormente il fenomeno e di creare un quadro meno garantista rispetto a quello delineato dalla giurisprudenza italiana nel caso Soufi. **Senza una tutela vincolante per chi agisce per ragioni di umanità o solidarietà, gli Stati membri rimangono liberi di ampliare le disparità nazionali** e legittimare ulteriori forme di pressione giudiziaria e amministrativa nei confronti di volontari, ONG e cittadini solidali. Così, l'assenza di una clausola chiara potrebbe rendere più fragile la distinzione tra aiuto e complicità, ostacolando proprio quelle pratiche solidaristiche che il diritto italiano ha riconosciuto come espressione dei valori fondamentali dell'ordinamento democratico.

Il nesso tra criminalizzazione della solidarietà e governance migratoria

Alla luce dei principi e dei valori richiamati all'inizio di questo contributo, sorge spontanea una domanda: perché vengono criminalizzate proprio le persone che agiscono in difesa dei diritti umani? La criminalizzazione della solidarietà non è un fenomeno nuovo. La letteratura richiama spesso precedenti storici emblematici, come la *Underground Railroad* negli Stati Uniti o le reti di sostegno agli ebrei durante il nazismo, contesti in cui la solidarietà entrava in conflitto con decisioni politiche fondate sulla sospensione dei diritti per specifici gruppi di persone, gli afroamericani nel primo caso, gli ebrei nel secondo. Anche oggi assistiamo a una dinamica analoga: la sospensione o la limitazione dei diritti si applica alle persone migranti, che vengono progressivamente escluse dal pieno godimento delle garanzie fondamentali, rendendo così vulnerabile e potenzialmente punibile chi tenta di tutelarle.

In tal senso, **la criminalizzazione della solidarietà può essere letta come parte integrante della più ampia criminalizzazione delle persone migranti e come una modalità di governance che utilizza come tecnica di governo la crisi**, consentendo così di sospendere i diritti e di normalizzare il non accesso alla protezione. La "criminalizzazione della solidarietà" può quindi essere meglio compresa se letta congiuntamente alla "governance della crisi", due dimensioni convergenti dello stesso processo: la prima punisce chi tenta di riaffermare i diritti che la seconda sospende. Comprendere tale connessione consente di analizzare criticamente il modo in cui l'Unione europea, nel nome della gestione delle crisi, sta ridefinendo i confini della legalità, della cittadinanza e dello spazio democratico europeo (Moreno-Lax, 2024).

In forza di questo approccio le misure straordinarie di sospensione del diritto vengono progressivamente normalizzate, **rendendo esplicito l'assunto per cui i diritti umani non sono più da intendere come universali, ma valevoli solo per una parte della popolazione**. Secondo questo modo di intendere, le persone migranti senza documenti diventano persone illegali e aiutarle diventa motivo sufficiente per essere criminalizzati. Coloro che agiscono in nome della solidarietà civile attuando pratiche di soccorso, assistenza e difesa dei diritti umani, vengono quindi criminalizzati perché le loro azioni solidali sono in contrasto con la logica securitaria. Punire l'aiuto umanitario significa quindi preservare la sospensione del diritto internazionale entro l'ordine della crisi e dell'"eccezione permanente".

Sebbene la maggior parte dei procedimenti avviati contro cittadine e cittadini europei si concluda con una piena assoluzione, la loro durata – negli Stati membri in media pari a tre anni – produce un significativo effetto deterrente, che incide non solo su coloro che sono stati direttamente coinvolti, ma anche su quanti potrebbero trovarsi in situazioni analoghe (PICUM, 2025). Tale effetto, scoraggiando l'intrapresa di azioni solidali, incide negativamente sulla libertà di espressione delle persone che intendono affermare i valori della solidarietà e

della dignità umana attraverso pratiche concrete. **La criminalizzazione di condotte solidali è causa, quindi, di una progressiva restrizione dello spazio civico europeo**, all'interno del quale dovrebbe essere invece garantita a cittadine e cittadini, associazioni, organizzazioni non governative e difensori dei diritti umani la possibilità di partecipare alla vita pubblica ed esprimere liberamente il proprio impegno senza timori di ritorsioni o procedimenti giudiziari.

In un contesto europeo segnato dall'intensificarsi dei processi di criminalizzazione della solidarietà e dalla progressiva erosione dello spazio civico, il progetto WING – EmpoWerNG Actors in Civic Space Protection², coordinato da Fondazione ISMU ETS, contribuisce al monitoraggio dei casi condotto da PICUM e alla produzione di una conoscenza più articolata del fenomeno. Adottando un approccio multi-attore e multidimensionale, ISMU coordina organizzazioni della società civile, esperti legali, studiosi, giornalisti e decisori politici di Italia, Grecia, Francia, Polonia e Ungheria al fine di raccogliere evidenze aggiornate, elaborare soluzioni co-generate per mitigare gli effetti della criminalizzazione e rafforzare la resilienza degli attori solidali. Il progetto prevede la costruzione di un database europeo dedicato, la messa a disposizione di strumenti metodologici e formativi per il monitoraggio indipendente e l'attivazione di un dialogo civico-politico strutturato a livello nazionale ed europeo volto a tradurre l'evidenza empirica in orientamenti operativi e politici. Contestualmente, campagne di sensibilizzazione e programmi di scambio transnazionale mirano a ricomporre le connessioni tra i diversi segmenti dello spazio civico e a riaffermare la solidarietà quale principio fondativo dell'ordinamento europeo. In tal modo, il progetto intende offrire un contributo alla ricerca, all'advocacy e al rafforzamento democratico, sostenendo l'idea che tutelare coloro che difendono i diritti umani sia un imperativo civico.

Riferimenti bibliografici

- Escarcena, J. P. A. (2020). Punishing solidarity: The crime of solidarity at the land and sea borders of the European Union. *Saggi – DPCE Online*, 2020(4).
- Mayblin, L. (2022). *Criminalization of solidarity, humanitarianism, and help for irregular migrants globally: A literature review* (Unpublished manuscript).
- Moreno-Lax, V. (2024). Crisis as (asylum) governance: The evolving normalisation of non-access to protection in the EU. *European Papers* (forthcoming). *Question Mary Law Research Paper No. 423/2024*. <https://ssrn.com/abstract=4719772>

² Finanziato dal programma CERV della Commissione europea (da giugno 2025 a maggio 2027). <http://solidarityfocus.eu/>.

PICUM. (2025). *Criminalisation of migration and solidarity in the EU – 2024 report*. Bruxelles: PICUM. <https://picum.org/wp-content/uploads/2025/04/Criminalisation-of-migration-and-solidarity-in-the-EU-2024-report.pdf>

ReSOMA. (2019). *The crackdown on NGOs assisting refugees and other migrants*. Brussels: Research Social Platform on Migration and Asylum. https://www.resoma.eu/sites/resoma/resoma/files/policy_brief/pdf/Policy%20Briefs_topic4_Crackdown%20on%20NGOs_0.pdf

Capitolo 18

L'in(es)clusione finanziaria vista dagli immigrati

Laura Zanfrini

"Nel quadro di una democrazia europea contemporanea, quello alla bancabilità dovrebbe costituire uno dei fondamentali diritti civili esigibili da tutti. Ciò nondimeno, sappiamo che vi sono alcuni gruppi sociali che restano sostanzialmente esclusi – o che sono a grave rischio di esclusione – dai prodotti più elementari. Tra questi gruppi vi sono, sicuramente, gli immigrati e, soprattutto, alcuni immigrati."

Nel quadro di una democrazia europea contemporanea, quello alla bancabilità dovrebbe costituire uno dei fondamentali diritti civili esigibili da tutti. Ciò nondimeno, sappiamo che vi sono alcuni gruppi sociali che restano sostanzialmente esclusi – o che sono a grave rischio di esclusione – dai servizi finanziari, e perfino dai prodotti più elementari. Tra questi gruppi vi sono, sicuramente, gli immigrati e, soprattutto, alcuni immigrati: quelli, in particolare, con uno status giuridico incerto ancorché regolare (perché, ad esempio, in attesa del riconoscimento della protezione internazionale, oppure del rinnovo del permesso di soggiorno), così come coloro che hanno tratti somatici ed elementi dell'abbigliamento che ne facilitano la "razzializzazione", oppure quanti provengono da Paesi attenzionati, per diverse ragioni, dagli apparati di vigilanza.

È pur vero che i sistemi di monitoraggio (CeSPI, 2024) ci segnalano come il processo di inclusione finanziaria degli immigrati sia proceduto "in modo costante e significativo in questi anni", spingendosi addirittura a parlare di un "percorso virtuoso" (Ibid.: 7). Tuttavia, non mancano le evidenze – e le esperienze dirette – che ci dicono che, a quarant'anni dall'avvio della transizione migratoria dell'Italia, la piena inclusione finanziaria degli immigrati resta un obiettivo ben lontano dall'essere raggiunto. Tra queste evidenze sicuramente quelle raccolte grazie al

Progetto PAFI, *Programma di Alfabetizzazione Finanziaria* (<https://progettopafi.it/progetto/>), che ha consentito di **approfondire esperienze, percezioni, vissuti e difficoltà degli immigrati nel loro tormentato rapporto col sistema finanziario italiano** attraverso una serie di focus group svolti nei territori coperti dal progetto (Catania, Milano, Roma, Salerno/Napoli).

Ideato con l'obiettivo di descrivere il modo in cui l'inclusione finanziaria si costruisce, all'intreccio tra bisogni e comportamenti degli immigrati e strategie per intercettarli da parte degli intermediari bancari e assicurativi, lo studio ha finito col concentrarsi soprattutto sugli aspetti di *esclusione finanziaria*, ed è su tali aspetti che vogliamo qui portare l'attenzione, indagando la *domanda di servizi finanziari* e rinviando ad altri contributi² l'approfondimento relativo ai comportamenti dell'offerta e alle stesse buone pratiche di inclusione che pure non mancano nei sistemi territoriali oggetto d'analisi.

Il rapporto coi servizi finanziari dalla prospettiva degli immigrati

A riflesso di quella che è l'attuale condizione reddituale e patrimoniale della maggior parte degli immigrati, nonché delle loro priorità nell'utilizzo del denaro, la domanda di servizi e prodotti finanziari è per i più limitata all'apertura di un conto corrente per accreditare lo stipendio e gestire i pagamenti (esigenza cui spesso si provvede attraverso una semplice "carta con Iban") e ai dispositivi per il trasferimento delle rimesse ai familiari che vivono all'estero, cui talvolta si aggiunge l'esigenza di ottenere un prestito, vuoi di modesta entità, per far fronte a temporanei problemi di liquidità, vuoi sotto forma di un mutuo per l'acquisto dell'abitazione. Relativamente invece agli strumenti assicurativi, l'interesse sembra al momento circoscritto, nella maggior parte dei casi, alla polizza di responsabilità civile che i proprietari di autoveicoli sono obbligati a sottoscrivere.

A loro volta, la scelta dell'intermediario cui rivolgersi si costruisce in base a

¹ CUP C51J23001140001 – COD. PRG 193/2024 – O.S.2 – Migrazione legale e Integrazione – MA2.d - Promuovere misure di integrazione per l'inclusione sociale ed economica dei cittadini di paesi terzi e misure di protezione delle persone vulnerabili – Ambito di applicazione 2.k - Azioni volte a consentire e favorire l'inserimento di cittadini di paesi terzi nella società di accoglienza e la loro partecipazione attiva - Intervento PN: j) Partecipazione attiva dei cittadini migranti alla vita economica, sociale e culturale, del Programma Nazionale del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2021-2027. Il progetto, coordinato da La Rada Consorzio Cooperative Sociali S.C.S., è realizzato grazie a una partnership composta da CONNGI – Coordinamento Nazionale Nuove Generazioni Italiane, CIR – Consiglio Italiano per i Rifugiati, ISMU ETS – Fondazione per le Iniziative e gli Studi sulla Multietnicità – Ente del Terzo Settore, Associazione Franco Verga C.O.I. – APS. Esso mira a costruire – attraverso una molteplicità di azioni di formazione/informazione, *capacity building* e *service design* – un "ponte" tra gli istituti finanziari e i migranti, rafforzando la capacità degli eco-sistemi finanziari territoriali di rispondere agli specifici bisogni dei migranti e facilitarne l'accesso ai servizi.

² Zanfrini et al. (2025).

tre fondamentali criteri: il costo, che ci si attende sia il più possibile contenuto; i *requisiti di accesso*, che per i cittadini stranieri sono variabili al variare di aspetti quali la nazionalità e soprattutto la condizione giuridica; la *semplicità delle procedure di utilizzo* e la *chiarezza delle condizioni contrattuali*, elementi particolarmente importanti per chi sconta il peso delle barriere linguistiche e della scarsa familiarità con i sistemi finanziari.

La salienza di tali criteri, insieme alla capacità delle reti etniche e comunitarie di veicolare informazioni e influenzare le scelte e i comportamenti individuali, **porta gli immigrati a indirizzarsi preferibilmente verso determinati prodotti e intermediari percepiti come maggiormente aderenti alle loro aspettative**: il caso più noto è quello di *BancoPosta* che ha addirittura aperto, in alcune città, specifici "sportelli multiculturali", sebbene anche il rapporto con questo istituto non sia esente da criticità. In realtà, a fare la differenza – se si eccettuano i rari casi in cui l'attrazione e l'inclusione di questo segmento di clientela corrispondono a una precisa policy aziendale – è la presenza, nei ruoli di *front office*, di operatori/operatrici che si mostrano "amichevoli" nei confronti degli immigrati, in grado di parlare nel loro idioma o in una lingua veicolare e soprattutto sensibili ai loro bisogni specifici: quello, innanzitutto, di ricevere informazioni semplici e chiare e di essere trattati con rispetto. Questo fattore sembra pesare addirittura di più degli orientamenti strategici aziendali, com'è dimostrato dal fatto che lo stesso istituto può essere percepito in alcuni territori come *migrant friendly* e in altri come respingente, o addirittura "razzista". Non deve dunque stupire, come fra poco discuteremo, che l'atteggiamento degli operatori a diretto contatto col pubblico sia stato indicato come una delle principali cause di discriminazione nei confronti della clientela immigrata.

Un sistema poco migrant friendly: l'esperienza della discriminazione

Così come tende ad avvenire in pressoché ogni ambito della vita sociale, anche il rapporto tra gli immigrati/le immigrate e il sistema finanziario è segnato dall'**esperienza della discriminazione** che si presenta in varie declinazioni, non sempre intenzionali.

Innanzitutto, occorre considerare i criteri di accesso ai servizi/prodotti che, sebbene di norma dovrebbero corrispondere a uno status di soggiornante regolare, sono spesso reinterpretati in forme più o meno "disinvolte" e discrezionali, attraverso la richiesta di documenti non espressamente previsti dalla normativa, di fatto limitando la possibilità di accedere a un servizio/prodotto, ovvero rendendola possibile ma con "costi" in senso lato maggiorati.

Inoltre, gli immigrati non sono tutti uguali. **L'accessibilità dei servizi finanziari dipende infatti dalla collocazione dei singoli immigrati nei sistemi di "stratifi-**

cazione civica": avviene così che gli immigrati naturalizzati o titolari di uno status di lungo soggiorno si trovino ad avere meno problemi rispetto agli intestatari di permessi di soggiorno a tempo determinato o, a maggior ragione, di uno status giuridico dall'esito incerto, come quello di richiedente asilo. Particolarmente critica è poi la situazione di chi si trova in una fase di cambio di status, come tipicamente avviene ai migranti in attesa del rinnovo del permesso di soggiorno giunto a scadenza. Esistono poi, sovente, alcune situazioni a un determiato servizio nire kafkiane, in cui il requisito richiesto per accedere a un determinato servizio non può essere ottenuto se non attraverso proprio quello specifico servizio. Si pensi ad esempio al caso in cui occorre disporre di un conto corrente per farsi accreditare lo stipendio, ma per aprire un conto occorre allo stesso tempo esibire la busta paga. Inoltre, l'ampia discrezionalità con la quale intermediari finanziari e operatori dei servizi si rapportano a queste situazioni alimenta nelle persone immigrate la convinzione che, al di là delle limitazioni stabilite dalla legge, l'esclusione di (alcune) di loro da determinati servizi/prodotti finanziari esiti, il più delle volte, dal combinato disposto di una imperfetta conoscenza delle norme (se non addirittura del disinteresse da parte degli operatori ad approfondirle) e di una tendenza a rafforzare i controlli in presenza di una clientela percepita a priori come potenziale fonte di problemi.

Un'altra forma di discriminazione riguarda l'esclusione degli immigrati appartenenti a comunità nazionali attenzionate dalle autorità, sia per ragioni di politica internazionale, sia in virtù del loro coinvolgimento in organizzazioni criminali e in condotte devianti. I processi di stereotipizzazione fanno sì che i comportamenti fraudolenti di cui si sono resi protagonisti alcuni immigrati tendano poi a influenzare il trattamento riservato a coloro che ne condividono l'origine nazionale o i marcatori etnici distintivi. Al di là della loro legittimità, dal punto di vista di chi le subisce, tali discriminazioni vengono comprensibilmente percepite come un'ingiustizia che rende ancora più irto di ostacoli il sentiero di chi vorrebbe comportarsi correttamente e affrancarsi dai pregiudizi negativi che condizionano la vita quotidiana.

Nei rapporti con il sistema finanziario molti immigrati scontano anche le conseguenze della loro limitata capacità di negoziazione, che amplifica il peso delle barriere linguistiche e della difficoltà nel comprendere regolamenti complessi e spesso poco intellegibili ai non addetti ai lavori. Non si può del resto trascurare come gli immigrati che vivono in Italia hanno spesso, specie nel caso di alcune provenienze, un basso livello di istruzione e sono impiegati in lavori a basso reddito, due caratteristiche che, per un verso, li rendono ancora più vulnerabili e che, per l'altro, determinano spesso la richiesta di maggiori garanzie. Dal punto di vista degli utenti stranieri, la sensazione è frequentemente quella di trovarsi di fronte a un sistema che funziona alla rovescia: **a chi avrebbe maggiormente bisogno di essere sostenuto e agevolato si chiede di più in termini di costi e garanzie, come peraltro succede per gli stessi italiani.**

Last but not least, i sistemi finanziari sono complessivamente poco attrezzati

a interfacciarsi con una clientela divenuta nel tempo sempre più eterogenea dal punto di vista linguistico e culturale e scontano la pressoché totale assenza di operatori di *front office* con un background migratorio. In questo contesto, comportamenti e situazioni, che spesso in realtà coinvolgono anche clienti italiani, rischiano di essere interpretati come intenzionalmente discriminatori, alimentando la cultura del sospetto e amplificando la distanza tra immigrati e istituzioni finanziarie. Inoltre, la ricorrenza di atteggiamenti poco rispettosi o perfino irriverenti da parte degli operatori di sportello nei confronti dei clienti immigrati, produce in essi una sorta di "barriera psicologica" dovuta al non sentirsi accolti, inclusi, compresi anche nei propri bisogni di supporto e al sentirsi trattati come *outsider* rispetto a una comunità di *insider*.

A tale riguardo, un aspetto ripetutamente emerso è che, sebbene si registri un'evoluzione, tuttora in corso, ovvero una lenta ma significativa "metabolizzazione" della trasformazione della società italiana, molti passi restano ancora da fare. Attraverso la loro familiarità con campi d'azione transnazionali e i legami con le comunità diasporiche presenti in altri Paesi, gli/le immigrati/e coinvolti nello studio hanno parlato di **nazioni in cui lo stesso sistema bancario e assicurativo si è attrezzato a rispondere alle aspettative di inclusività di una clientela multietnica e multiculturale**: uno degli indicatori più tangibili e significativi è la presenza, negli staff a diretto contatto col pubblico, di personale con un background migratorio.

La difficoltà nel "far quadrare i conti"

I comportamenti finanziari dei migranti si inscrivono, tradizionalmente, nel quadro delle strategie che hanno forgiato la decisione di migrare e delle aspettative che tale decisione ha generato. Accumunati a molte persone e famiglie di status economico medio-basso nel loro sforzo di far bastare le risorse economiche, i migranti si ritrovano schiacciati tra lavori sottopagati e spesso precari da un lato e, dall'altro, la necessità non solo di far fronte all'elevato costo della vita in Italia, ma anche di sostenere le famiglie nei Paesi d'origine e risparmiare e investire attraverso l'invio delle rimesse. Le loro strategie di risparmio e investimento fanno dunque inevitabilmente i conti coi mandati custoditi dalle culture migratorie di riferimento, spesso fisiologicamente in tensione con le esigenze che accompagnano il processo di integrazione e gli obiettivi che lo seguono: primo fra tutti l'acquisto della casa.

Si tratta, dunque, di "far quadrare i conti" non solo dal punto di vista strettamente economico, ma anche dell'esigenza di custodire e coltivare, ad un tempo, l'eredità del mandato migratorio e dei sacrifici che esso inevitabilmente comporta, i legami con la comunità immigrata (che si esprimono anche nel dovere di solidarietà reciproca quando, ad esempio, si organizza la colletta per sostenere le spese per il rimpatrio della salma di un connazionale deceduto), i progetti per il futuro e le ambizioni dei figli, che incoraggiano anche l'adozione di nuovi modelli di consumo

e risparmio. Far quadrare i conti imparando a gestire la propria vulnerabilità. Di fronte agli operatori “poco etici” o ai veri e propri truffatori, per i quali gli immigrati costituiscono un target privilegiato. Di fronte alla scarsa trasparenza dell’informazione – sia essa scritta od orale – relativa ai servizi/prodotti, quasi mai disponibile in lingue diverse dall’italiano, e in ogni caso difficile da comprendere. Di fronte agli stessi effetti della discriminazione subita che mina progressivamente la fiducia nei confronti dell’intero sistema bancario e finanziario, finendo poi col retroagire sugli stessi comportamenti dei migranti, dirottandoli verso soluzioni alternative ai propri bisogni, ovvero spingendo chi la subisce ai margini del sistema legale, nelle mani di operatori disonesti.

E, ancora, far quadrare i conti di fronte alla loro mancanza di cultura finanziaria – ovvero a una cultura finanziaria molto distante da quella europea – che, in alcuni non rari casi, può addirittura essere definita come una condizione di vero e proprio “analfabetismo finanziario”. Da questo punto di vista, il nostro studio rafforza la convinzione – alla base del Progetto PAF! – **che occorre investire nell’educazione finanziaria, intesa come leva fondamentale per promuovere la reale inclusione dei migranti nell’economia e nella società italiane** e per la sostenibilità nel tempo dei processi migratori e di integrazione. Ciò vale per le prime generazioni, meno attrezzate a confrontarsi con un sistema complesso e affollato da agenti privi di scrupoli, ma anche per le seconde generazioni, candidate naturali a incoraggiare uno svecchiamento del modello di integrazione e a portare a compimento gli obiettivi del progetto migratorio dei genitori. Tanto più se si considera che, perfino coloro che hanno raggiunto elevati livelli di istruzione, quasi mai hanno avuto l’opportunità di affrontare questi temi nel loro curriculum formativo, a riflesso di una società che ancora troppo poco investe nell’alfabetizzazione finanziaria intesa come fondamentale competenza di cittadinanza.

Ciò premesso, va anche riconosciuto come la profonda capacità di intercettare le criticità del sistema dimostrata dagli immigrati che hanno partecipato al nostro studio costituisca una risorsa preziosa e da non sprecare; una vera e propria sollecitazione per un sistema che voglia evolvere in coerenza col profilo demografico della popolazione e con quelle istanze di inclusività e sostenibilità oggi al centro della narrazione economica *mainstream*.

I bisogni (ancora) disattesi: una sollecitazione per il sistema finanziario italiano

La riflessione proposta in questo capitolo si è sviluppata, come abbiamo precisato, dalla prospettiva degli immigrati come clienti, effettivi o potenziali. Tuttavia, non sarà sfuggita alla lettrice e al lettore la **ricchezza di sollecitazioni per lo stesso sistema finanziario** atteso che, per molti versi, le principali criticità emerse hanno a che vedere non tanto con le caratteristiche di “meritevolezza” dei singoli

clienti, quanto con la condizione stessa di immigrato/a e con la vulnerabilità giuridica e socio-economica che sovente la accompagna. Una condizione “naturalmente” disallineata rispetto a servizi/prodotti che tendono a essere standardizzati, ancora non evoluti in coerenza con la trasformazione demografica della società e con la quota crescente di persone non in grado di corrispondere – in ragione delle loro condizioni di lavoro, di salute, e familiari – al profilo del cliente ideale.

Lo studio ha consentito di ricostruire alcune situazioni specifiche, che potrebbero trovare risposta in **interventi di service design ad hoc³, nella logica delle soluzioni “tailorizzate” sui bisogni di determinati gruppi sociali**, ma con una forte valenza paradigmatica (e quindi con importanti potenzialità ricadute in termini di apprendimento organizzativo) per operatori e servizi che saranno sempre più **chiamati a confezionare risposte per una clientela non solo eterogenea, ma anche protagonista di carriere di vita transnazionali**, superando i limiti di un sistema gestionale e normativo pensato in coerenza con la “finzione” di una società nazionale dai confini chiusi. Si pensi, ad esempio, alla necessità di “scongelare” il conto, rendendolo disponibile agli eredi, qualora l’intestatario sia morto improvvisamente senza avere familiari residenti in Italia. Oppure alla richiesta di soluzioni di finanziamento e investimento compatibili coi dettami religiosi. O, ancora, all’aspettativa di poter accedere al mutuo per l’acquisto della prima casa anche quando non si è in grado di offrire anticipi e garanzie. O infine, forse più banalmente, ma con evidenti impatti, alla richiesta di materiale informativo plurilingue, accessibile e semplificato.

Si tratta, in altre parole, di cogliere l’opportunità di valorizzare il sapere esperienziale accumulato in questi anni nel rapporto tra immigrati e istituzioni finanziarie, attivando a partire da esso dei processi di apprendimento collettivo utili a rendere il sistema più inclusivo. Al di là dei rischi reputazionali di una (talvolta eclatante) incoerenza tra, da un lato, una comunicazione istituzionale che sempre più spesso insiste sui temi dell’inclusività e della sostenibilità sociale e, dall’altro, le effettive prassi adottate nei confronti dei clienti con un background migratorio, occorre prestare attenzione a come **tale “disattenzione” sia in evidente contraddizione con gli scenari demografici dell’Italia** che, come questo Rapporto da anni documenta, vedranno ulteriormente crescere la già assai cospicua popolazione con un background migratorio. Senza considerare le conseguenze materiali e simboliche, delle pratiche di esclusione sul successo dell’integrazione (economica e non solo) dei migranti, che è una dimensione fondamentale del benessere in senso lato della nostra economia.

³ Ulteriori indicazioni in tal senso potranno provenire proprio grazie all’azione di service design prevista tra le attività del Progetto PAF! - Programma di alfabetizzazione finanziaria.

Riferimenti bibliografici

- CeSPI (a cura di). (2024). *Le imprese a titolarità immigrata in Italia e l'inclusione finanziaria dei cittadini stranieri*. https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/01_rapporto_def2.pdf
- Zanfrini, L., Cocorullo, A., Formichi, C., & Viola, A. (2025). *Bussate e vi sarà aperto? Il (mis)match tra sistemi finanziari territoriali e i bisogni degli immigrati*. Milano: Fondazione ISMU ETS. <https://www.ismu.org/bussate-e-vi-sara-aperto-il-mismatch-tra-sistemi-finanziari-territoriali-e-bisogni-degli-immigrati/>

Capitolo 19

Pratiche tradizionali dannose e percorsi di cambiamento: il caso italiano nel contesto europeo

Chiara Dallavalle e Lia Lombardi

"La sfida è duplice: da un lato garantire la protezione e il sostegno alle vittime, dall'altro promuovere percorsi di prevenzione e sensibilizzazione che coinvolgano direttamente le comunità, valorizzando le voci delle donne e delle nuove generazioni."

Le pratiche tradizionali dannose, come le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni precoci e forzati e i cosiddetti reati d'onore, rappresentano fenomeni complessi che intrecciano cultura, tradizione, controllo sociale e disuguaglianze di genere. Sebbene siano spesso giustificate come espressione identitaria o religiosa, esse si configurano come forme di violenza che minano la salute, l'autonomia e i diritti fondamentali delle donne e delle bambine.

In Europa, e in particolare in Italia, la presenza di comunità migranti provenienti da Paesi in cui queste pratiche sono esercitate rende il tema particolarmente rilevante, non solo dal punto di vista giuridico ma anche sanitario, sociale e culturale. La sfida è duplice: da un lato garantire la protezione e il sostegno alle vittime, dall'altro promuovere percorsi di prevenzione e sensibilizzazione che coinvolgano direttamente le comunità, valorizzando le voci delle donne e delle nuove generazioni.

Il progetto IAPHP – Intercultural Approach to Prevent Harmful Practices – finanziato dall'Unione Europea, sviluppato da Fondazione ISMU ETS in collaborazione con altri partner europei¹, si inserisce in questa cornice con l'obiettivo di **indagare la diffusione delle pratiche tradizionali dannose e di costruire strumenti condivisi di contrasto**. Attraverso l'analisi del quadro normativo, la raccolta di dati comparativi e l'analisi delle interviste qualitative condotte con stakeholder e donne migranti, il progetto restituisce un quadro ricco e sfaccettato che vede da una parte le resistenze culturali che perpetuano le pratiche, dall'altra le storie di cambiamento e resilienza che aprono la strada a nuove forme di “emancipazione”.

Il quadro legislativo

Uno degli obiettivi di IAPHP è stato quello di inquadrare il fenomeno delle pratiche tradizionali dannose dal punto di vista normativo, andando a rilevare e analizzare le singole legislazioni in atto nei Paesi partner del progetto stesso.

Il quadro legislativo di Portogallo, Belgio, Grecia e Italia, Paesi in cui si è svolto il progetto, si colloca all'interno del più ampio scenario europeo e internazionale, facendo riferimento innanzitutto alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Prevenzione e la Lotta contro la Violenza nei Confronti delle Donne e la Violenza Domestica (2011), nota anche come Convenzione di Istanbul. La Convenzione, entrata in vigore il 1° agosto 2014, si è posta come strumento giuridico di respiro internazionale al fine di vincolare gli Stati firmatari a mettere in campo azioni effettive contro la violenza sulle donne. Tutti i Paesi partner del progetto IAPHP sono firmatari della Convenzione di Istanbul, e nello specifico l'Italia l'ha ratificata con la legge n. 77/2013.

La Convenzione di Istanbul menziona le pratiche tradizionali dannose a partire dall'art. 37 sul contrasto al matrimonio forzato, che include anche il riferimento al matrimonio imposto a minori, cui segue l'art. 38 con esplicito riferimento alle mutilazioni genitali femminili, e l'art.42 sui cosiddetti reati d'onore (Consiglio d'Europa, 2011).

Un altro provvedimento che si colloca in linea con la Convenzione di Istanbul e che segna un punto importante nel contrasto alle pratiche dannose è la “Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child (2019) on harmful practices” promossa da CEDAW-CRC. Il documento contiene espliciti riferimenti alle pratiche tradizionali dannose all'art.7 e prevede un approccio olistico alle pratiche dannose, fondato sull'attività di costante monitoraggio e di rilevazione dei dati sul fenomeno, sul potenziamento

¹ Il progetto IAPHP – Intercultural Approach to Prevent Harmful Practices – è stato finanziato dall'UE nell'ambito del programma CERV-2022-DAPHNE – 101097087 e si è svolto dal 2022 al 2025. Vi hanno partecipato sei organizzazioni di Portogallo, Grecia, Belgio e Italia rappresentata da Fondazione ISMU ETS.

dell'impianto normativo e sulla messa a sistema di interventi di prevenzione di supporto alle donne.

A partire da questa cornice normativa internazionale, ciascuno dei Paesi partner del progetto IAPHP ha successivamente elaborato un proprio impianto normativo nazionale di riferimento.

Per quanto riguarda l'Italia, dal 2006 è in vigore la legge n. 7 “Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile”, che si pone come atto normativo ad hoc per sanzionare e vietare le mutilazioni genitali femminili (MGF). **La legge esprime una posizione molto severa del legislatore nei confronti di chi pratica le MGF. Il rigore delle sanzioni va di pari passo con lo stimolo ad intraprendere azioni di prevenzione e campagne di sensibilizzazione e informazione rivolte alle comunità migranti.**

In Italia è anche presente un importante atto normativo a contrasto dell'altra pratica tradizionale dannosa: i matrimoni forzati. Dal 2019 è in vigore la legge n. 69, nota come “Codice Rosso”, che rafforza la tutela di tutti coloro che subiscono violenze per atti persecutori e maltrattamenti, e che all'art. 7 introduce il reato di matrimonio forzato.

La diffusione delle pratiche tradizionali dannose in Europa e in Italia

Avere un quadro sufficientemente dettagliato della diffusione delle pratiche tradizionali dannose nei Paesi UE è di estrema importanza al fine di **progettare e attuare azioni di prevenzione e contrasto realmente efficaci**, oltre che di monitorare l'impatto delle politiche locali e nazionali nel tempo.

Per quanto riguarda le MGF, lo European Institute for Gender Equality (EIGE) monitora la diffusione di questa pratica nell'Unione Europea a partire dal 2012. Dei 13 Paesi oggetto delle indagini promosse da EIGE dal 2012 al 2020, la maggior parte delle bambine e ragazze appartenenti a famiglie che provengono da Paesi a tradizione escissoria si trova in Francia, Italia, Svezia, Spagna e Belgio (EIGE, 2021). La metodologia di raccolta dati utilizzata da EIGE si basa anche sulla stima della percentuale di rischio che ragazze e bambine hanno di essere sottoposte a MGF.

Relativamente all'Italia, studi recenti (Ortensi et al., 2025) mostrano un **significativo incremento di donne provenienti da Paesi a tradizione escissoria**, che si attestano a circa 194.000 al 1° gennaio 2022. I gruppi nazionali maggiormente rappresentati sono: Egitto (43.800), Nigeria (42.300), e Senegal (27.700).

I matrimoni forzati e precoci in Italia sono considerati un fenomeno residuale, appannaggio di poche comunità migranti e con numeri relativamente bassi. La ricerca condotta dal progetto IAPHP ha preso in esame la diffusione della pratica nell'unico gruppo che in Italia ancora la presenta in modo significativo: la popolazione Rom (Sarcinelli, 2021). Attualmente in Italia sono presenti circa 170.000

persone di origine Rom, circa lo 0,23% dell'intera popolazione italiana (European Council, 2020). La ricerca svolta dall'Associazione "21 luglio" nel 2017 sui **matrimoni precoci nelle comunità Rom** residenti in campi o in strutture occupate delle periferie ha mostrato che tra il 2014 e il 2016, il 77% dei matrimoni contratti ha riguardato minorenni romane (AA.VV., 2017). Il genere gioca un ruolo decisivo nella precocità del matrimonio: una ragazza su due si sposa tra i 16 e i 17 anni, e una su 5 tra i 13 e i 15; spesso anche l'età dello sposo è molto bassa, se non al di sotto dei 18 anni.

Relativamente alla diffusione dei matrimoni forzati nel resto della popolazione migrante, la nazionalità in cui la pratica prevale è quella pakistana (64%), seguita da quella albanese (10%) e in casi sporadici tra persone originarie di India, Bangladesh, Sri Lanka, Polonia, Romania e Nigeria (Ministero dell'Interno, 2022).

Per quanto riguarda i crimini legati all'onore, in Italia il cosiddetto delitto d'onore, disciplinato dall'articolo 587 del Codice Penale italiano, è stato abrogato nel 1981. Tuttavia, permangono casi isolati di reati d'onore, compiuti prevalentemente all'interno di specifiche comunità migranti.

Analisi tematica del contesto italiano: l'incontro con le stakeholder

Le pratiche tradizionali dannose (Harmful Traditional Practices, HTPs), tra cui le mutilazioni genitali femminili (MGF) e i matrimoni precoci o forzati, rappresentano fenomeni complessi che intrecciano elementi culturali, religiosi, sociali ed economici. Attraverso le interviste, condotte in Italia, con donne migranti e con stakeholder operanti nei settori sanitario, sociale ed educativo, il progetto IAPHP ha raccolto testimonianze dirette e riflessioni professionali che consentono di delineare un quadro ricco e articolato.

Questa analisi tematica mette a confronto le due prospettive, evidenziando convergenze e differenze, e fornendo spunti per azioni future di prevenzione e sostegno.

Nell'ambito del progetto sono state condotte sette interviste semi-strutturate con stakeholder, donne di età compresa tra i ventinove e i cinquantatré anni, professioniste che operano in ospedali, presso servizi sociali comunali e nel terzo settore, con formazioni che si collocano nella pedagogia, psicologia, ginecologia, servizio sociale e mediazione linguistica e culturale e sono accomunate dall'esperienza maturata a contatto con donne migranti portatrici di pratiche tradizionali dannose.

Il tema delle pratiche tradizionali dannose emerge con forza, delineando un quadro complesso che intreccia sofferenze fisiche, pressioni culturali e percorsi di cambiamento.

La percezione delle pratiche tradizionali dannose

Le interviste con le stakeholder mettono in luce come le MGF e i matrimoni precoci o forzati siano ancora percepiti in alcune comunità come pratiche culturali legittime. La ginecologa intervistata ricorda:

“Sono stata quotidianamente a contatto con pratiche tradizionali e dannose, soprattutto con le mutilazioni genitali femminili... Queste pratiche comportano un carico di dolore fisico e psicologico”. (Int. ST-BG-IT).

Molte ragazze migranti, soprattutto di origine egiziana, pensano che la mutilazione sia un rito universale. Questo dimostra quanto radicato sia ancora il peso culturale e quanto sia difficile distinguere la tradizione dall'imposizione.

Famiglia, comunità e controllo sociale

Il ruolo della famiglia appare centrale. Nella comunità indiana e bangladese, i matrimoni forzati sono uno strumento di controllo sociale:

“Il matrimonio forzato è utilizzato dalle famiglie indiane non solo per controllare il comportamento delle donne, ma anche per bloccare qualsiasi comportamento 'occidentale' delle ragazze”. (Int. ST-MS-IT).

Tra le persone Rom, la pressione nasce anche da condizioni di precarietà: “I Rom hanno un'aspettativa di vita molto bassa... e questo li spinge a sposarsi molto giovani”. (Int. ST-EG/SI-IT). Le decisioni matrimoniali sono spesso vissute come un accordo economico tra famiglie, con margini limitati per la scelta individuale.

Prevenzione e presa in carico

Un punto cruciale riguarda il modo di accompagnare le donne che vivono queste esperienze. L'approccio è multidisciplinare e passa attraverso la mediazione culturale: si tratta sempre di un percorso in cui, oltre alla mediatrice culturale e alla ginecologa, è sempre presente anche una psicologa. La fiducia, però, sembra difficile da costruire: *“A volte l'ostacolo principale è la diffidenza, perché le persone indiane tendono a tenere per sé i propri problemi.”*. (Int. ST-MS-IT). L'informazione nelle lingue madri, i gruppi di auto-aiuto e la formazione degli operatori vengono indicati come strategie fondamentali per il cambiamento dell'approccio alle pratiche dannose.

Il cambiamento generazionale

Molte intervistate sottolineano segnali positivi di trasformazione. Già prima della pandemia, le nuove generazioni hanno iniziato a mettere in discussione pratiche tradizionali, soprattutto le donne più giovani che mostrano segni di cambiamento. Nelle comunità Rom, la maggiore valorizzazione dello studio e del lavoro femminile sta spostando in avanti l'età del matrimonio:

“Ora le stesse madri... non vogliono che le loro figlie incontrino il loro stesso destino”. (Int. ST-EG/SI-IT).

Ostacoli istituzionali e criticità operative

La carenza di strumenti adeguati pesa sul lavoro degli operatori poiché manca la formazione nelle scuole, con i giovani, sulla sessualità, sulle malattie sessualmente trasmissibili, sulle pratiche dannose. Anche l'accesso ai servizi sanitari resta problematico, soprattutto per le donne Rom prive di copertura sanitaria. La lingua, inoltre, costituisce un ulteriore ostacolo, poiché:

“Bisogna trovare un modo per comunicare con queste persone e far sì che vogliamo cambiare”. (Int. ST-BH-IT).

Storie di resilienza e alleanze possibili

Accanto alle difficoltà, emergono esperienze di rinascita. Una donna sudanese, dopo aver subito violenze e l'infibulazione, ha ricostruito la propria vita grazie a un percorso di sostegno: *“Portiamo questo caso nel cuore perché significa che un'alleanza che si può fare con queste donne può funzionare”*. (Int. ST-BG-IT).

Un'altra donna, vittima di tratta, ha trovato nella maternità un'opportunità di riscatto:

“Questa bambina ha scelto me come madre perché io possa dimostrarle che tutti abbiamo diritto a una seconda possibilità”. (Int. ST-LR-IT).

Questa analisi restituisce un quadro in cui tradizione, controllo sociale e violenza di genere convivono con percorsi di emancipazione e trasformazione culturale, resi possibili dal lavoro di prevenzione, mediazione e sostegno psicologico.

Analisi tematica: l'incontro con le donne con background migratorio

Questo paragrafo presenta l'analisi tematica di sei interviste condotte in Italia con donne migranti di età variabile tra venti e cinquant'anni. Alcune provengono dall'Egitto, altre dalla Nigeria e dal Camerun, mentre due di loro hanno doppia cittadinanza, italiana e straniera. Sono residenti in Lombardia, con un periodo di permanenza che oscilla tra gli otto e i ventinove anni.

Anche il livello di istruzione varia dal diploma di scuola superiore a lauree specialistiche in ambito sanitario, economico e sociale. Tre donne sono sposate con figli, le altre sono single o senza figli. Sul piano lavorativo emergono percorsi disomogenei: tre donne hanno un'occupazione extracomunitaria e tre sono casalinghe.

Queste testimonianze offrono un quadro vivido e complesso delle pratiche tradizionali dannose, tra vissuti personali, osservazioni comunitarie e riflessioni maturate nel contesto migratorio.

Conoscenza e percezione delle pratiche

Molte intervistate, in particolare di origine egiziana, confermano che la mutilazione genitale femminile è tuttora molto diffusa, soprattutto nelle aree rurali e tra famiglie con minore livello di istruzione. Una giovane racconta:

“Le FGM venivano praticate alle mie compagne di classe; così ho pensato che fosse una cosa normale, che dovesse capitare a tutte. Per fortuna non è successo a me... Quasi tutte le mie amiche le hanno subite”. (Int. WO-MA-IT).

Le intervistate sottolineano la dimensione culturale piuttosto che religiosa della pratica, poiché questa non è menzionata nel Corano e per questo alcune intervistate rivendicano la necessità di distinguere la fede dalle tradizioni ereditate, che mirano a controllare la sessualità femminile:

“Sono pratiche... tradizioni ereditate solo per controllare la sessualità delle bambine, per portarle vergini al matrimonio”. (Int. WO-NCM-IT).

Matrimonio precoce e forzato

Accanto alla mutilazione, emerge con forza il tema dei matrimoni precoci. Una donna osserva l'assurdità di trasformare un'adolescente in sposa:

“Per una ragazzina di 13 anni, ad esempio, è difficile essere una moglie e quindi ha tante responsabilità, mentre il giorno prima giocava con i suoi vicini di casa”. (Int. WO-JAM-IT).

La donna nigeriana ricorda come le differenze regionali siano determinanti: (...) *Io, invece, provengo dal sud-est della Nigeria, dove culturalmente non esistono queste pratiche*". (Int. WO-AEN-IT). Tuttavia, anche in contesti dove il matrimonio precoce è raro, permane la pressione sociale sulla maternità giovanile.

Opinioni e giudizi sulle pratiche

Tutte le donne intervistate si dichiarano contrarie a queste pratiche tradizionali. Le definiscono una forma di violenza, prodotta dall'ignoranza e dalla mancanza di educazione e che non deve più essere trasmessa: *"Spero davvero che questo incubo finisca al più presto"* (Int. WO-MM-IT). Questo rifiuto è motivato dal riconoscimento del diritto di disporre del proprio corpo:

"Sono contraria a queste pratiche, perché tutte le persone hanno il diritto di godere del proprio corpo nella sua interezza, così come Dio ci ha creati". (Int. WO-NCM-IT).

Conseguenze psicologiche e fisiche

Le conseguenze vengono descritte come devastanti, non solo a livello fisico ma anche di fiducia nelle relazioni familiari:

"Se una cosa del genere viene fatta a te, allora non ti fidi di nessuno, nemmeno della tua famiglia... è un'esperienza indimenticabile". (Int. WO-MA-IT).

Un racconto particolarmente drammatico riguarda la morte di una ragazza a seguito di un'emorragia dopo la mutilazione: la ragazza muore nel tragitto verso l'ospedale.

Ambivalenze culturali e nuove letture

Alcune intervistate, pur rifiutando le pratiche dannose, riflettono sulla complessità dei matrimoni combinati, specie dopo l'esperienza migratoria:

"Quando ero più giovane, pensavo che questo fosse molto negativo, ma da quando sono venuta a vivere in Italia ho iniziato a pensare che forse non è così vero... scegliere un marito del proprio gruppo etnico risparmia un sacco di infelicità". (Int. WO-MCWT-IT).

Questa ambivalenza mostra come le esperienze di vita in contesti diversi inducano a una rinegoziazione dei significati individuali e culturali. Probabilmente resta nel proprio gruppo, anche attraverso il matrimonio, risulta protettivo rispetto al macro-gruppo autoctono e l'approvazione del proprio gruppo etnico limita fortemente i conflitti.

Strategie di resistenza e richiesta d'aiuto

Molte donne riconoscono di non poter contare sulle famiglie, spesso fautrici delle stesse pratiche. In Egitto, ci si può rivolgere alle ONG o all'imam: *"Che conosce bene il nostro Corano e la nostra religione, sarebbe in grado di spiegare bene alla famiglia che tali pratiche sono dannose e contrarie alla nostra religione"*, (Int. WO-MA-IT). In Italia, d'altra parte, le possibilità di chiedere sostegno sono perceptive come più ampie: *"Si può chiedere aiuto a molte persone, dal vicino di casa... agli assistenti sociali... all'insegnante"*. (Int. WO-MA-IT). Alcune intervistate esprimono anche il desiderio di volersi impegnare personalmente nella lotta alle pratiche dannose:

"Personalmente voglio lavorare per evitare queste pratiche... è meglio lavorare all'interno delle comunità, nei quartieri in cui vivono le donne a rischio di MGF". (Int. WO-MA-IT).

Conclusioni

Le voci raccolte con le interviste mostrano un netto rifiuto delle pratiche tradizionali dannose, accompagnato da esperienze personali dolorose e dalla consapevolezza del loro impatto devastante. Emergono differenze regionali e generazionali, ma anche una costante: la volontà delle intervistate di proteggere le nuove generazioni, spezzando il ciclo della trasmissione culturale.

Le voci delle donne e quelle degli stakeholder si intrecciano mostrando due prospettive complementari: da un lato il vissuto diretto, intriso di dolore, resistenza e desiderio di cambiamento; dall'altro l'osservazione professionale che coglie i pattern culturali, gli ostacoli istituzionali e le possibilità di prevenzione. Entrambe convergono in un messaggio chiaro: **le pratiche tradizionali dannose sono forme di violenza che minano la salute e la fiducia, ma possono essere contrastate attraverso educazione, mediazione culturale, sostegno comunitario e politiche inclusive**.

L'analisi comparativa evidenzia una forte convergenza tra donne migranti e stakeholder: le prospettive di entrambe denunciano le pratiche tradizionali dannose come forme di violenza e controllo, prive di basi religiose e cariche di conseguenze fisiche e psicologiche. Emergono però anche segnali di cambiamento: una maggiore consapevolezza nelle nuove generazioni, la possibilità di percorsi di emancipazione e il ruolo chiave della mediazione culturale. Ciò che le nostre interlocutrici sottolineano è che per consolidare queste trasformazioni, è fondamentale investire in:

- educazione e sensibilizzazione nelle scuole e nelle comunità;
- formazione degli operatori sanitari, sociali e educativi;

31° Rapporto sulle migrazioni 2025

- reti di sostegno che valorizzino la fiducia e il dialogo interculturale;
- coinvolgimento delle comunità religiose e dei mediatori culturali come agenti di cambiamento.

Solo così sarà possibile spezzare il ciclo di tali consuetudini e costruire un futuro in cui le donne possano vivere libere da pratiche dannose per la loro salute e per la loro vita.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2017). *Non ho l'età: I matrimoni precoci nelle baraccopoli delle città di Roma*. Associazione 21 luglio. https://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2017/11/report_21_novembre_web_ita.pdf
- EIGE. (2021). *Data collection on female genital mutilation in the EU*. European Institute for Gender Equality. https://eige.europa.eu/sites/default/files/data_collection_on_fgm_in_the_eu.pdf
- European Council. (2020). *Conclusions of the extraordinary European Council meeting of 17-21 July 2020 (P9_TA(2020)0206)*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>
- Ministero dell'Interno. (2022). *Costrizione o induzione al matrimonio*. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-02/induz_matrimoni.pdf
- Ortensi, L. E., Farina, P., Carrillo, D., & Ripamonti, E. (2025). Exploring support for medicalized female genital mutilation/cutting: A study on migrant women living in Italy. *PLOS ONE*. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0314291>
- Sarcinelli, A. S. (2021). *Des gamins roms hors-de-l'enfance: Entre protection et exclusion*. Editions des Archives Contemporaines. <https://doi.org/10.17184/eac.97822813003881>

Normativa

- Legge 19 luglio 2019, n. 69, *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*.
- Legge 9 gennaio 2006, n. 7, *Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*.

19. Pratiche tradizionali: dannose e percorsi di cambiamento

Consiglio d'Europa, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, Istanbul, 11 maggio 2011.

CEDAW – CRC, *Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child (2019) on harmful practices*.

Capitolo 20

Modelli europei e prospettive italiane nelle pratiche di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati

Chiara Ferrari e Giovanni Giulio Valtolina

"La sfida è culturale prima ancora che normativa: si tratta di considerare il giovane migrante non come un sospettato, che mente sulla propria età, ma come una persona che deve essere valutata con attenzione, rispetto e competenza."

L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) rappresenta un processo importante nelle politiche di accoglienza e protezione dei minori migranti che giungono in Europa. In mancanza di una documentazione anagrafica attendibile, infatti, **stabilire se una persona sia effettivamente minore** assume un **peso determinante per l'accesso a una serie di diritti fondamentali**: accoglienza dedicata, protezione internazionale, tutela legale, istruzione, esclusione da trattamenti amministrativi. La qualifica giuridica di minore implica un passaggio di status che non è solo tecnico o burocratico, ma si colloca al crocevia tra protezione ed esclusione (Benvenuti, 2022).

Tuttavia, a fronte di una cornice europea che ribadisce il superiore interesse del minore¹ e promuove il rispetto della dignità e dei diritti umani dei migranti², manca a tutt'oggi in Europa un protocollo armonizzato e vincolante per l'accertamento dell'età. I riferimenti contenuti nella Direttiva Accoglienza (2013/33/UE) e nella Direttiva Procedure (2013/32/UE) sono generici e lasciano quindi ampia discrezionalità agli Stati membri. Questa frammentazione normativa ha generato

¹ Art. 24 della Carta dei diritti fondamentali UE.

² UNHCR (2017).

una profonda disomogeneità nelle prassi adottate, con effetti discriminatori concreti: lo stesso ragazzo può essere, infatti, considerato minorenni in un Paese e maggiorenne in un altro, con ricadute sostanziali sul suo progetto di vita (Schmeling et al., 2016; FRA, 2018). **L'accertamento dell'età non è quindi un semplice esercizio tecnico, ma un dispositivo giuridico, scientifico e simbolico che produce effetti concreti sul percorso di molti migranti.**

In questo capitolo, verranno presentate le principali procedure adottate in diversi Paesi europei, con particolare attenzione al Protocollo multidisciplinare approvato in Italia nel 2020, anche alla luce dell'indagine condotta recentemente da Fondazione ISMU ETS in quattro regioni italiane (Fondazione ISMU ETS, 2025)³.

La frammentazione dei modelli in Europa: tra vuoti normativi e pluralismo applicativo

Nonostante l'evidenza del bisogno di un approccio comune, l'Unione Europea non ha ancora adottato uno strumento giuridicamente vincolante, che disciplini in modo uniforme il processo di accertamento dell'età dei MSNA. La Direttiva 2013/33/UE (Direttiva Accoglienza) e la Direttiva 2013/32/UE (Direttiva Procedure) stabiliscono principi generali come il rispetto della dignità umana, l'interesse superiore del minore, il diritto all'informazione e alla tutela giurisdizionale, ma lasciano agli Stati membri la libertà di definire i metodi e le procedure da adottare in caso di dubbi sull'età dichiarata. Il risultato è una frammentazione normativa che produce forti disomogeneità tra i Paesi e una sostanziale incertezza giuridica per i giovani migranti (Penasa, 2019; Byrne, 2018).

In termini generali, i principali modelli che vengono utilizzati nei diversi Paesi europei sono tre: il **modello medico-legale**, centrato sull'uso di tecniche radiologiche e odontoiatriche standardizzate; il **modello psicosociale**, incentrato sulla valutazione narrativa, cognitiva e relazionale; il **modello integrato**, che cerca, con l'ausilio di un'équipe multidisciplinare, di combinare diverse metodologie di valutazione. Ciascuno di questi modelli ha vantaggi e criticità, ma ciò che li accomuna è l'assenza di un corpus condiviso di standard qualitativi, requisiti formativi, indicatori di errore e garanzie procedurali minime (FRA, 2018; UNHCR, 2017). Vediamo ora brevemente come e quali di queste procedure vengono attuate in alcuni Paesi.

In **Germania** prevale un approccio medico-legale, tra i più standardizzati in Europa, basato su linee guida forensi federali. La valutazione prevede esame

³ L'indagine è stata condotta nell'ambito del programma CCM 2022 – Linea progettuale n. 7 – Progetto: *Implementazione di un modello innovativo nei percorsi di accoglienza, diagnosi prevenzione e cura dei minori stranieri e minori stranieri non accompagnati (msna) nei servizi sanitari* – Responsabile Regione Emilia-Romagna.

fisico, radiografia di mano e polso, ortopantomografia dentale e, nei casi complessi, TAC della clavicola mediale, con risultati espressi in termini statistici (Schmeling et al., 2000). Pur scientificamente solido, il modello è criticato per i limiti etici legati all'esposizione a radiazioni e per la priorità data al dato biologico rispetto a fattori sociali e psicologici (Benvenuti, 2022).

La **Spagna** adotta un modello ibrido che combina esami clinici e radiologici con la valutazione psicosociale, sotto il controllo del *Ministerio Fiscal*, garante di ogni fase. La giurisprudenza sancisce il *favor minoris* e l'onere della prova ricade sull'autorità pubblica, chiamata a dimostrare in modo motivato che il soggetto non è minorenni (De Micco et al., 2020). Restano però differenze tra le Comunità Autonome e manca una reale standardizzazione delle tecniche e delle équipe coinvolte.

La **Francia** si distingue per il ricorso sistematico a un modello prevalentemente psicosociale, con applicazione delegata alle autorità dipartimentali. La valutazione si basa su colloqui condotti da assistenti sociali, mirati a ricostruire la storia biografica e a valutare coerenza, capacità di orientamento temporale e autonomia di ciascun giovane migrante. Gli esami medici sono autorizzati solo in casi eccezionali dal giudice minorile. Questo approccio privilegia il racconto e la relazione, ma soffre di forte disomogeneità tra territori, in mancanza di linee guida operative nazionali (FRA, 2018).

Un caso interessante è rappresentato dalla **Norvegia**, che ha sviluppato un protocollo integrato che include colloqui psicosociali e l'uso di risonanza magnetica (MRI) per clavicola e ginocchio, evitando però l'esposizione a radiazioni ionizzanti. La valutazione e la decisione finale si basano su una sintesi critica delle informazioni ottenute. I referti sono sempre probabilistici e il principio del beneficio del dubbio è esplicitamente applicato. Tuttavia, il sistema norvegese è molto oneroso in termini di costi e di formazione del personale, e la sua effettiva uniformità applicativa è ancora oggetto di monitoraggio (Ording Muller et al., 2023).

Leterogeneità dei modelli ha spinto alcune agenzie europee (FRA, 2018; EASO, 2021) a raccomandare pratiche rispettose della dignità della persona, fondate scientificamente e integrate. In assenza di strumenti vincolanti, però, la frammentazione persiste e le garanzie procedurali restano affidate alla discrezionalità locale, con il rischio che l'età anagrafica assuma una valenza soggettiva e non oggettiva, incidendo sull'equità dei sistemi di protezione.

Il modello italiano e il protocollo multidisciplinare del 2020: la ricerca di Fondazione ISMU ETS

In Italia la valutazione dell'età dei MSNA è stata a lungo caratterizzata da prassi eterogenee, approcci disallineati e frequente ricorso a metodologie medico-legali prive di adeguate garanzie procedurali. Con la Legge n. 47/2017 è stato

ricosciuto il diritto alla presunzione di minore età in caso di dubbio e l'obbligo di adottare metodi non invasivi, multidisciplinari e rispettosi della dignità. **Solo nel luglio 2020**, con l'approvazione del Protocollo multidisciplinare da parte della Conferenza Unificata Stato-Regioni, **si è giunti a una cornice condivisa che definisce criteri, fasi e ruoli nella procedura di accertamento** (Penasa, 2019).

Il Protocollo stabilisce che la valutazione sia effettuata solo dopo l'esame delle fonti documentali eventualmente disponibili (passaporto, certificati, attestazioni consolari) e in presenza di dubbi persistenti. In tali casi, l'autorità giudiziaria può attivare un'équipe multidisciplinare composta da pediatra, psicologo, assistente sociale e mediatore culturale, incaricata di raccogliere elementi utili. Tale procedimento include un colloquio sociale per la ricostruzione biografica e la valutazione del grado di autonomia, un colloquio psicologico centrato su indicatori clinici e una visita medica pediatrica non invasiva. L'intero percorso è subordinato al consenso informato del minore, alla presenza del tutore legale e alla verbalizzazione dettagliata delle valutazioni emerse.

A distanza di quattro anni dall'approvazione del Protocollo, Fondazione ISMU – su incarico della Regione Emilia-Romagna⁴ – ha condotto una ricerca qualitativa in quattro regioni italiane (Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Sicilia), per valutare l'implementazione del Protocollo e raccogliere esperienze, criticità e buone prassi. L'indagine è stata realizzata tra dicembre 2024 e marzo 2025, attraverso interviste semistrutturate a referenti regionali e focus group con operatori delle aziende sanitarie regionali, assistenti sociali e membri delle équipe multidisciplinari. L'approccio metodologico ha privilegiato la voce degli operatori e le dinamiche interistituzionali che modellano le prassi concrete (Denzin & Lincoln, 2018).

I risultati mostrano una situazione variegata e ancora fortemente dipendente dai contesti locali. In Emilia-Romagna, ad esempio, le équipe risultano più stabili e coordinate, grazie all'esistenza di una regia regionale e alla formazione continua degli operatori. In tale contesto, la valutazione dell'età avviene in setting dedicati, con attenzione all'accoglienza, alla mediazione culturale e al rispetto dei tempi per l'invio della valutazione. In Toscana e Lazio, invece, le criticità maggiori riguardano la frammentazione organizzativa: mancano spazi dedicati, l'attivazione delle équipe è talvolta tardiva, e il livello di integrazione tra i diversi professionisti non è sempre ottimale. In Sicilia, infine, l'alto numero di MSNA presenti sull'isola, la scarsità di risorse e la variabilità nelle composizioni delle équipe rendono difficile garantire il rispetto sistematico delle linee guida del Protocollo (Fondazione ISMU ETS, 2025).

Uno degli elementi centrali emersi dalla ricerca riguarda la qualità della relazione tra i membri dell'équipe. Laddove il lavoro è svolto in modo realmente

⁴ Programma CCM 2022 – Linea progettuale n. 7 – Progetto: *Implementazione di un modello innovativo nei percorsi di accoglienza, diagnosi, prevenzione e cura, dei minori stranieri e minori stranieri non accompagnati (msna) nei servizi sanitari* – Responsabile Regione Emilia-Romagna.

integrato – con confronti interprofessionali, riflessioni comuni e attenzione ai vissuti dei minori – l'accertamento dell'età diventa non solo più accurato, ma anche più rispettoso per il giovane valutato. Al contrario, quando l'integrazione tra i diversi professionisti e l'attenzione alle storie dei giovani migranti è debole o inesistente, aumenta il rischio di valutazioni incoerenti, pressioni burocratiche o ricorso improprio al dato biologico.

Anche il ruolo del mediatore culturale risulta critico: talvolta è solo formale e privo di formazione, altre volte implica una funzione attiva di ponte tra équipe e minore. La figura è spesso precaria, mal retribuita e poco integrata nei servizi sanitari (Ibidem), con effetti negativi sull'efficacia del lavoro. La ricerca ha inoltre evidenziato **l'assenza di un sistema nazionale di monitoraggio su attivazioni, esiti, tempi e ricorsi, che ostacola la valutazione del Protocollo e l'equità territoriale**. Da qui la forte richiesta, già avanzata in letteratura (Cummaudo et al., 2024), di un osservatorio nazionale dedicato.

Snodi critici, ostacoli operativi e prospettive di armonizzazione

L'attuazione del Protocollo multidisciplinare in Italia, così come l'adozione di modelli coerenti con le raccomandazioni internazionali, si confronta quotidianamente con ostacoli strutturali, limiti organizzativi e tensioni istituzionali. Una delle criticità principali rilevate dalla ricerca ISMU, oltre alla succitata difficoltà nel garantire una reale omogeneità territoriale nell'attuazione delle procedure, riguarda la **formazione degli operatori**. Sebbene il Protocollo preveda la partecipazione di figure qualificate – pediatri, psicologi, assistenti sociali, mediatori culturali – nella realtà molti dei professionisti coinvolti non hanno ricevuto una formazione specifica sull'accertamento dell'età, né sul lavoro con i MSNA. In diversi territori, gli operatori si formano attraverso esperienze dirette, scambi informali o progetti occasionali, senza un curriculum condiviso, né riconoscimenti ufficiali. **Questa assenza di standard formativi produce prassi diseguali, e talvolta rischiose, soprattutto quando l'accertamento viene condotto da personale privo di competenze adeguate.**

Anche il ruolo svolto dai servizi sociali e dall'autorità giudiziaria costituisce un elemento di criticità. In alcuni contesti territoriali, la Procura per i minorenni assume un ruolo attivo di regia e controllo della procedura, vigilando sul rispetto dei principi del Protocollo; in altri, invece, l'accertamento viene sollecitato per le pressioni esercitate dagli enti gestori dell'accoglienza, e i tempi tecnici della risposta giudiziaria finiscono per compromettere la qualità dell'intervento, impedendo la tempestiva implementazione di un adeguato progetto formativo per il minore. A volte, inoltre, si assiste a una interpretazione impropria dei comportamenti del minore: atteggiamenti di chiusura, regressione o opposizione – spesso conseguenti a esperienze traumatiche – vengono interpretati da

operatori non adeguatamente formati come comportamenti da adulto o pretesti per attivare il procedimento di accertamento dell'età. In questi casi, la procedura rischia così di diventare uno strumento di selezione, più che di tutela (Ibidem).

La cultura del sospetto, alimentata da pressioni mediatiche e politiche, si insinua talvolta anche nelle pratiche operative. Alcuni operatori raccontano di come la percezione della veridicità dell'età dichiarata venga influenzata da fattori estranei al contesto biografico. Questo atteggiamento contribuisce a rafforzare letture riduzioniste, dove la persona viene definita in base alla percezione della sua pericolosità, più che alla sua storia. Come osserva Penasa (2019), **il rischio è che l'accertamento dell'età divenga un filtro selettivo, svuotando di efficacia reale il principio del favor minoris**.

L'adozione di strumenti non invasivi e proporzionati, previsti dal Protocollo e dalle linee guida internazionali (UNHCR, 2017; FRA, 2018), costituisce ancora una sfida. Pur recepite a livello normativo, le pratiche territoriali risultano eterogenee: in alcune regioni si ricorre ancora a esami radiografici senza le garanzie procedurali previste; in altre la valutazione multidisciplinare è ridotta a formalità, con prevalenza del dato medico; altrove, invece, il Protocollo è applicato in modo completo, generando esperienze rispettose e centrate sul minore.

Sul piano europeo, il dibattito sull'armonizzazione delle procedure è in corso da anni. Il Regolamento Procedure contiene per la prima volta riferimenti alla necessità di adottare valutazioni *“scientificamente fondate, non invasive, rispettose della dignità e proporzionate”* (Commissione Europea, 2023). Tuttavia, il testo lascia ampia discrezionalità agli Stati membri, senza definire requisiti minimi obbligatori né strumenti di controllo. In assenza di una direttiva ad hoc sull'accertamento dell'età, ogni Paese continuerà a interpretare autonomamente quali siano le caratteristiche attribuibili a un “minore”, esponendo così i giovani migranti a una condizione di incertezza giuridica e a trattamenti diseguali (Barbaro, 2021).

La creazione di un osservatorio europeo sulle pratiche di accertamento dell'età, con funzione di monitoraggio, raccolta dati, elaborazione di indicatori e produzione di linee guida condivise, potrebbe rappresentare un passo decisivo per garantire trasparenza, confrontabilità e rispetto dei diritti fondamentali. **La sfida è culturale prima ancora che normativa: si tratta di considerare il giovane migrante non come un sospettato, che mente sulla propria età, ma come una persona che deve essere valutata con attenzione, rispetto e competenza.**

Conclusioni: verso un'etica dell'accertamento dell'età

L'accertamento dell'età dei MSNA, come abbiamo già affermato più sopra, è molto più di una procedura amministrativa: è un passaggio critico che determina l'accesso o l'esclusione da un sistema di diritti. È un momento in cui si incrociano norme, biografie, traumi e aspettative. Come dimostrato dai modelli dei diversi Paesi europei e dall'esperienza italiana, il modo in cui si svolge questa valutazione rivela molto del sistema di accoglienza nel suo complesso, dei suoi punti di forza e delle sue fragilità.

Il modello italiano, fondato sul Protocollo multidisciplinare del 2020, rappresenta oggi una delle esperienze più avanzate in Europa, almeno dal punto di vista formale, recependo le raccomandazioni internazionali e integrando approcci di tipo medico, psicologico e sociale, con garanzie come tutore, consenso informato e metodi non invasivi. La sua attuazione, però, resta segnata da disuguaglianze territoriali, carenze formative, assenza di monitoraggio e difficoltà di coordinamento istituzionale.

L'analisi comparativa dei modelli europei mostra che nessun Paese ha ancora raggiunto un equilibrio pienamente soddisfacente tra rigore scientifico, rispetto dei diritti e sostenibilità operativa. Per questo, appare urgente – anche alla luce delle riforme in corso di implementazione del Patto europeo su migrazione e asilo – che l'Unione Europea si doti di un quadro normativo vincolante in materia di accertamento dell'età. Questo dovrebbe includere: standard minimi comuni, criteri di affidabilità scientifica, indicazioni sui margini di errore, obblighi formativi per gli operatori, sistemi di monitoraggio unico pubblico, e – soprattutto – una cornice etica che ribadisca il principio del *favor minoris* come pilastro imprescindibile.

Accertare l'età non significa “indicare un numero”, ma riconoscere una condizione di vulnerabilità. Richiede tempo, competenze, relazioni e contesti adeguati. Significa accogliere una storia, darle spazio e voce, prima ancora che misurarla. Per questo, una valutazione rispettosa, integrata e umana non è solo una buona pratica: è una responsabilità collettiva. Per i professionisti, per le istituzioni, per l'Europa intera.

Riferimenti bibliografici

- Barbaro, A. (2021). *Minori stranieri non accompagnati: Diritti e prassi*. Roma: Carocci.
- Benvenuti, P. (2022). *La protezione dei minori migranti in Europa*. Milano: Giuffrè.
- Byrne, K. (2018). Age assessment in the context of child migration: Comparative perspectives. *UNICEF Innocenti Working Papers*, 2018-09.
- Commissione Europea. (2023). *Proposta di Regolamento Procedure per l'asilo*. COM(2023) 120 final.
- Cummaudo, M., Obertova, Z., Lynnerup, N., Petaros, A., de Boer, H., Baccino, E., & Cattaneo, C. (2024). Age assessment in unaccompanied minors: Assessing uniformity of protocols across Europe. *International Journal of Legal Medicine*, 138, 983–995.
- De Micco, F., Martino, F., De Angelis, D., Cummaudo, M., Cattaneo, C., & Campobasso, C. P. (2020). Stima dell'età nei minori stranieri non accompagnati: Analisi comparativa di alcuni protocolli italiani. *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 42(3), 1491–1521.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2018). *The SAGE handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- EASO. (2021). *Practical guide on age assessment*. European Asylum Support Office.
- FRA – Fundamental Rights Agency. (2018). *Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures*. Vienna: FRA.
- Fondazione ISMU ETS. (2025). *Tra norme giuridiche e pratiche quotidiane: L'applicazione del protocollo per l'accertamento dell'età dei MSNA*. Milano: Fondazione ISMU ETS.
- Ording Muller, L. S., Adolfsson, J., Forsberg, L., Bring, J., Dahlgren, J., Domeij, H., & Odeberg, J. (2023). Magnetic resonance imaging of the knee for chronological age estimation—A systematic review. *European Radiology*, 33, 5258–5268.
- Penasa, S. (2019). L'accertamento dell'età nei minori stranieri: Verso un modello giuridico integrato. *BioLaw Journal*, 2, 189–208.
- Schmeling, A., Dettmeyer, R., Rudolf, E., Vieth, V., & Geserick, G. (2016). Ethical and legal principles of age estimation. *British Medical Bulletin*, 121(1), 51–64.
- Schmeling, A., Reisinger, W., Geserick, G., & Olze, A. (2000). Forensic age estimation in living individuals. *International Journal of Legal Medicine*, 114(3), 129–133.
- UNHCR. (2017). *Considerations on the use of age assessments in the context of the Common European Asylum System*. Ginevra: UNHCR.

Le autrici
e gli autori

Gian Carlo Blangiardo

Ha operato per quasi mezzo secolo (1973-2019) in ambito accademico: professore ordinario di Demografia, dal 1994 nell'Università degli Studi di Milano e dal 1998 nell'Università degli Studi di Milano "Bicocca" dove ha svolto, per più mandati, il ruolo di Direttore del Dipartimento di Statistica ed è attualmente professore emerito. Nel quadriennio 2019-2023 è stato Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica ed è tuttora membro del Consiglio dello stesso Istituto. Dal 2022 è Presidente di Fondazione ISMU ETS.

Daniela Carrillo

Antropologa, è assegnista di ricerca in Sociologia e Ricerca Sociale presso l'Università di Milano Bicocca. Collabora dal 2006 con Fondazione ISMU ETS. Tra i suoi interessi di ricerca la salute e le dimension dell'empowerment femminile.

Vincenzo Cesareo

Professore Emerito di Sociologia all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e Presidente del Comitato scientifico di Fondazione ISMU ETS. Tra le sue pubblicazioni: *L'era del narcisismo* (2012), *Welfare responsabile* (2017), *La guerra nel cuore dell'Europa* (2023), *Curatore del volume Per un'Unione Europea coesa, forte e sicura* (2024).

Giorgia Cini

Junior Project Officer, ha conseguito un joint Master's degree in Migration Studies e una laurea in Mediazione Linguistica e Culturale. Ha esperienza come mediatrice e insegnante di italiano L2 per richiedenti asilo e dal 2025 collabora con Fondazione ISMU ETS, occupandosi anche di progettazione nazionale e internazionale.

Ennio Codini

Docente di Diritto dell'Immigrazione oltre che di Diritto Amministrativo e di Diritto Pubblico nell'Università Cattolica di Milano. È Responsabile del Settore Legislativo di Fondazione ISMU ETS e membro del suo comitato scientifico.

Chiara Dallavalle

Laureata in Scienze dell'Educazione, ha successivamente conseguito un PhD in Antropologia Culturale presso la National University of Ireland, studiando i flussi migratori nel bacino del Mediterraneo. Dal 2017 collabora con Fondazione ISMU ETS partecipando ad attività di ricerca nell'ambito della salute della popolazione immigrata e coadiuvando l'organizzazione dei corsi di formazione per operatori socio-sanitari.

Alessia Di Pascale

Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano, e titolare della Cattedra Jean Monnet EUMigr-Lab. La sua attività di ricerca si concentra sui diritti fondamentali, con particolare riferimento al diritto europeo dell'immigrazione e dell'asilo. Collabora con Fondazione ISMU ETS per l'area Legislazione.

Luciano M. Fasano

Professore associato presso l'Università degli studi di Milano dove insegna "Scienza politica", "Istituzioni politiche e processi decisionali" e "Teorie e metodi di ricerca per le pubbliche amministrazioni". Fa parte del Comitato scientifico di Open Lab, Laboratorio di Innovazione politica attivo presso la Fondazione Giangiacomo Feltrinelli. È membro del Comitato di redazione di "Politeia. Rivista di Etica e Scelte pubbliche". È membro del Comitato scientifico di Fondazione ISMU ETS.

Chiara Ferrari

Assegnista di ricerca in Sociologia presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. Co-fondatrice del gruppo di studio e ricerca Sociologhe in Dialogo; P.I. del progetto GenS – Gendering Sociology. Proposal for Research and Teaching. Fa parte della rete del Proyecto Mary Jo Deegan e del Comitato Editoriale della Collana Donne in Sociologia. Si interessa di donne, minori migranti e vulnerabilità.

Guida Gilardoni

Project manager di Fondazione ISMU ETS, da oltre vent'anni coordina lo sviluppo di progetti di ricerca internazionale dedicati alle politiche migratorie. È membro del Board of Directors di IMISCOE e coordina il Diversity Equity and Inclusion Committee di IMISCOE. Dottore di ricerca in Sociologia e laureata in Storia moderna, insegna Sociologia dell'Educazione e dell'Infanzia presso l'Università Cattolica.

Lia Lombardi

Sociologa della salute. Docente a contratto di sociologia presso L'Université Lumière Lyon 2; è ricercatrice e project manager presso Fondazione ISMU ETS di Milano. Conduce studi e ricerche sulla salute e le tecnologie riproduttive, disuguaglianze e violenza di genere, in prospettiva comparativa e transculturale. Coordina progetti nazionali e internazionali.

Marta Lovison

Sociologa delle migrazioni ed esperta di formazione e processi organizzativi, dal 2005 è impegnata in progetti di ricerca e intervento sui temi delle migrazioni, dell'integrazione e dell'asilo con particolare attenzione al ruolo della cooperazione internazionale nei processi migratori. Dal 2008 collabora con Fondazione ISMU ETS dove si occupa principalmente di coordinamento, monitoraggio e valutazione dei progetti e di ricerca sul campo, oltre che di supporto e consulenza alle PPA.

Alessio Menonna

Ha conseguito la laurea quadriennale in Scienze Statistiche, Demografiche e sociali e la laurea specialistica in Sociologia. È stato assegnista di ricerca nelle Università di Milano-Bicocca, Bologna, e Bologna - Campus di Rimini. Da oltre vent'anni è ricercatore dell'Area Statistica di Fondazione ISMU ETS, oltre che collaboratore di numerosi enti. I suoi interessi di studio riguardano soprattutto i temi sociali legati ai fenomeni migratori.

Luca Merotta

Ricercatore e project manager senior presso Fondazione ISMU ETS, si occupa di ricerche, politiche e progetti europei in materia di migrazione, partecipazione, inclusione sociale e sviluppo internazionale. Collabora con la Fondazione dal 2016 ed è stato coinvolto in diversi progetti di cooperazione internazionale in Sahel, Nord Africa, Africa orientale e Medio Oriente.

Francesco Molteni

Ricercatore in Tenure-Track presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano, dove coordina il progetto Between Origin and Destination (BOnd). Si occupa di cambiamento culturale e religioso, processi di acculturazione e socializzazione, e di tecniche survey.

Sara Morlotti

Ricercatrice dell'Area Legislazione di Fondazione ISMU ETS e dottoranda di ricerca all'Università degli Studi di Milano. Collabora con l'European Migration Network, occupandosi di ricerca giuridica su migrazione, asilo e cittadinanza, e con la Cattedra Jean Monnet EUmigrLab per attività di formazione e divulgazione. Ha maturato esperienze presso la Sezione Immigrazione del Tribunale di Milano, l'UNHCR, l'Université catholique de Louvain e la Corte di giustizia dell'Unione europea. Pubblica regolarmente contributi scientifici su riviste e volumi collettanei.

Ortensi

Professoressa associata di Demografia presso l'Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Si occupa dello studio delle migrazioni internazionali con un'ottica di genere. È autrice di numerosi articoli su riviste peer reviewed e coordinatrice di progetti di ricerca nazionali ed internazionali. Collabora con Fondazione ISMU ETS dal 2004 e attualmente ne coordina il Settore Statistica.

Giorgia Papavero

Laureata in Scienze Politiche presso l'Università Statale di Milano, dal 1998 è ricercatrice senior dell'Area di Fondazione ISMU ETS. Raccoglie le statistiche nazionali sull'immigrazione dalle diverse fonti disponibili e le organizza in una banca dati consultabile sul sito www.ismu.org. Coordina le indagini campionarie promosse nell'ambito di progetti nazionali e internazionali della Fondazione.

Nicola Pasini

Professore associato di Scienza Politica presso l'Università degli Studi di Milano. Dal 1° luglio 2023 è Segretario generale di Fondazione ISMU ETS. I suoi interessi di ricerca riguardano l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche di welfare (salute e immigrazione), l'evoluzione dei partiti e del sistema partitico italiano e in chiave comparata, il rapporto tra ceto politico e ceto amministrativo.

Sofia Pecci

Ricercatrice e project officer specializzata sui temi delle migrazioni con particolare focus sulla cooperazione internazionale. Dal 2022 collabora con Fondazione ISMU ETS, dove si occupa di supporto al coordinamento, monitoraggio progettuale e consulenza tecnico-scientifica alle PPAA.

Marta Regalia

Laureata presso l'Università di Bologna, ha conseguito il dottorato di ricerca presso l'Istituto Italiano di Scienze Umane (Università di Firenze) e ha poi lavorato come Post-doc, Visiting Researcher o Visiting Fellow presso la Stanford University, la LUISS Guido Carli, l'Università degli Studi di Milano, la Sydney University e l'Università di Oxford. Attualmente è ricercatrice presso l'Università del Piemonte Orientale (Alessandria) e collabora con Fondazione ISMU ETS.

Mariagrazia Santagati

Sociologa, è professoressa associata nella Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Dal 2008 è responsabile scientifico del Settore Educazione di Fondazione ISMU ETS, per cui ha curato dal 2010 al 2022 i *Rapporti nazionali sugli alunni con background migratorio*, in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione. Autrice di numerosi libri e articoli in riviste italiane e internazionali, tra i suoi interessi di ricerca, le donne, i processi migratori e le politiche educative.

Andrea Turković

Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano, dove lavora al progetto *Between Origin and Destination (BOoD)*. Si occupa di migrazioni, relazioni interetniche e religione, con un focus sull'influenza dei contesti socioculturali.

Giovanni Giulio Valtolina

Professore Ordinario di Psicologia dello Sviluppo presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove insegna anche Psicologia delle Migrazioni. È membro del Comitato scientifico di Fondazione ISMU ETS e coordinatore delle Aree Minori e Famiglia e Religioni. I suoi interessi di ricerca riguardano, in particolare, la trasformazione delle pratiche religiose nelle famiglie migranti e i processi di radicalizzazione religiosa nei giovani con background migratorio.

Laura Zanfrini

Professoressa ordinaria presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano dove insegna Sociologia delle migrazioni e della convivenza interetnica e Organizzazioni, Persone, Sostenibilità e Cittadinanza d'Impresa. Direttore scientifico della Summer School "Mobilità umana e Giustizia globale" e del Centro di ricerca WWELL. Collabora con Fondazione ISMU ETS fin dalla sua istituzione, è membro del Consiglio scientifico e responsabile dell'Area Economia, Lavoro e Welfare.

Antonio Zotti

Ricercatore presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove insegna Istituzioni europee e Relazioni internazionali. Svolge inoltre attività didattica presso l'Università della Svizzera italiana e l'Università Ca' Foscari. Collabora con Fondazione ISMU ETS, e con l'Istituto Italiano per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano. I suoi interessi di ricerca includono le teorie dell'integrazione europea, gli studi sulle migrazioni e la diplomazia.

Il Rapporto di Fondazione ISMU ETS, nella sua 31esima edizione, prosegue il lavoro di studio e monitoraggio dei processi migratori in Italia. Attraverso l'analisi dei flussi, delle presenze e dei percorsi di acquisizione della cittadinanza, il volume ricostruisce gli sviluppi più recenti alla luce delle attuali trasformazioni geopolitiche e sociali, con particolare attenzione agli arrivi, alle richieste di asilo e all'evoluzione del quadro normativo. Ampio spazio è dedicato ai principali ambiti di convivenza e partecipazione alla vita sociale – lavoro, scuola, salute e dimensione religiosa – fondamentali per comprendere le condizioni di vita della popolazione con background migratorio.

Il volume colloca inoltre il caso italiano nello scenario europeo e internazionale, analizzando le politiche migratorie dell'Unione europea, le nuove forme di esternalizzazione delle procedure di asilo e rimpatrio e il ruolo dei partiti sovranisti nel dibattito pubblico. In questo contesto, un'attenzione specifica è riservata agli effetti dei conflitti in Ucraina e a Gaza e alla crescente messa in discussione, a livello globale, dei principi del diritto internazionale.

L'edizione di quest'anno valorizza infine il contributo conosciuto dei numerosi progetti in cui la Fondazione è impegnata: ricerche realizzate in partenariato e radicate nell'esperienza sul campo, dedicate a temi chiave quali la partecipazione lavorativa delle donne, l'informazione pre-partenza, la criminalizzazione della solidarietà, l'integrazione finanziaria, le pratiche tradizionali dannose e l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati.

Fondazione ISMU ETS è un ente scientifico indipendente che promuove studi, ricerche, formazione e progetti sulla società multietnica e multiculturale, con particolare riguardo al fenomeno delle migrazioni internazionali. ISMU collabora con istituzioni, amministrazioni, terzo settore, istituti scolastici, aziende, agenzie internazionali e centri di ricerca scientifica italiani e stranieri.

Fondazione ISMU ETS
Via Copernico, 1 – 20125 Milano
Tel. +39 02.678779.1

ISBN 978-88-314-4342-5

www.ismu.org