



# ALLA SOGLIA DELLA PROTEZIONE

Barriere e soluzioni lungo il percorso verso la salvaguardia dei  
diritti in Italia

International Rescue Committee | Dicembre 2025



## **Ringraziamenti**

Scritto da Chiara Cirillo e Flaminia Delle Cese.

Contributi e revisioni: Alessandro Papes, Alice Tramontano, Daniela Brandt, Daniel Berlin, Ganna Dudinska, Gianluca Boglioni, Joanna Nahorska, Kennji Kizuka, Marine Messina, Martha Roussou, Meron Knikman, Olga Byrne, Sara Bonfanti, Silvia Calcavecchio, Stefan Lehmeier e Susanna Zanfrini.

L'International Rescue Committee Italia ringrazia le persone beneficiarie e il personale la cui esperienza diretta e competenza hanno contribuito a definire le raccomandazioni contenute in questo rapporto.

**Copertina:** 2023 - Lampedusa, Italia - Un gruppo di 40 persone attende che la squadra di soccorso di una nave umanitaria distribuisca loro i giubbotti di salvataggio.  
Foto di Ximena Borrazas/SOPA Images/LightRocket via Getty Images



# INDICE

## **PREFAZIONE | 4**

## **1. SINTESI | 6**

## **2. INTRODUZIONE | 8**

**Aspetti chiave | 9**

**Il lavoro di IRC in Italia | 13**

## **3. GARANTIRE L'ACCESSO AL TERRITORIO | 14**

**Raccomandazioni per il governo italiano | 15**

### **A) Esternalizzazione e accordi di cooperazione con Paesi terzi | 16**

A.1) L'accordo Italia-Albania – crudele, costoso e controproducente | 16

Box 1: Il controverso utilizzo del concetto di Paese di origine sicuro nel contesto italiano | 17

A.2) Accordi di cooperazione con i Paesi del Nord Africa | 19

A.3) Rafforzamento dei controlli alle frontiere terrestri e accordo di riammissione con la Slovenia | 20

Box 2: Movimenti secondari in Europa e sfide emergenti | 21

## **4. GARANTIRE UNA PROCEDURA D'ASILO EQUA E MISURE DI ACCOGLIENZA ADEGUATE | 23**

**Raccomandazioni per il governo italiano | 23**

### **A) Accesso alla procedura d'asilo e alle misure di accoglienza | 25**

A.1) Procedure e prassi alle frontiere sud | 25

A.2) Procedure e prassi alla frontiera nord-est | 27

A.3) Sfide nell'accesso alla procedura d'asilo | 27

Box 3: Procedure accelerate e di frontiera | 29

A.4) Ostacoli nell'accesso alle misure di accoglienza | 30

### **B) Attuare una procedura d'asilo rapida ed equa | 30**

B.1) Rafforzare un sistema d'asilo solido sotto pressione | 31

B.2) Continui ritardi e ostacoli nella fase di registrazione delle domande | 31

## **5. RAFFORZARE I CANALI DI ACCESSO SICURI E L'INTEGRAZIONE | 33**

**Raccomandazioni per il governo italiano | 33**

**A) Sperimentare percorsi verso la protezione: buone pratiche in un sistema complesso | 34**

**B) Verso una transizione efficace: dalla protezione temporanea a soluzioni durevoli | 36**

## **6. CONCLUSIONI | 39**



# Prefazione

Dieci anni fa, durante l'estate, milioni di persone arrivavano in Europa in cerca di protezione: un numero che, in un solo anno, è stato superato da quello di coloro costretti alla fuga dalla guerra in Ucraina.

Persecuzioni, conflitti, cambiamento climatico e instabilità economica continuano a costringere milioni di persone nel mondo — bambine e bambini inclusi — a rischiare tutto pur di trovare protezione. Molti continuano ad arrivare in Italia in barca, a piedi o in aereo, alla ricerca di un luogo sicuro. Tuttavia, oltrepassata una prima soglia iniziale verso la protezione, le persone rifugiate si trovano ad affrontare ulteriori e significative barriere per potere ricostruire le proprie vite.

Quando, nel 2014, la situazione di violenza indiscriminata lo costrinse a fuggire dalla Nigeria, Abubakar portò con sé il suo diploma scolastico. Per lui, poter accedere a un'istruzione superiore era fondamentale, e voleva avere con sé una prova che testimoniassero i suoi studi. Durante la traversata dalla Libia all'Italia a bordo di un'imbarcazione sovraffollata, il documento si è

bagnato e, ancora oggi, ha quella macchia. «Ogni volta che la vedo, il ricordo di quel momento riaffiora. Mi ricorda il viaggio», racconta. Una volta in Italia, Abubakar si è trovato ad affrontare isolamento sociale, barriere linguistiche e mancanza di accesso alle informazioni essenziali per prendere le decisioni importanti e per molto tempo l'università sembrava un sogno lontano, in Italia. Ma non si è arreso: ha imparato l'italiano e ha stretto legami con le comunità locali, aspetti chiave per il percorso di integrazione nella sua nuova città. La svolta è arrivata quando ha scoperto la piattaforma Refugee.Info di IRC: grazie al supporto ottenuto, Abubakar ha ottenuto una borsa di studio per l'Università di Torino, dove si è laureato nel 2024. Oggi lavora in un centro di accoglienza, aiutando altre persone richiedenti asilo a imparare l'italiano e a orientarsi nel complesso sistema di asilo. Sogna di diventare avvocato per continuare a difendere i diritti delle persone rifugiate e migranti. «Sono partito da qualche parte, ora sono qui e so dove sto andando», afferma. «Essere rifugiato o migrante non è un limite a ciò che vuoi ottenere».

Oggi, infatti, le persone richiedenti asilo che arrivano in Italia incontrano una serie di ostacoli nel percorso verso la loro effettiva protezione: dai tentativi di impedire gli sbarchi e i respingimenti verso luoghi dove si trovano in situazioni di pericolo, alle prassi che comportano lunghi ritardi nella registrazione delle loro domande di asilo, che le costringono a dormire in strada per settimane o mesi. Allo stesso tempo, tuttavia, il governo italiano ha intrapreso passi importanti per sperimentare nuovi approcci verso la protezione delle persone rifugiate, inclusi canali di accesso sicuri attraverso percorsi educativi e lavorativi.

Il presente rapporto propone strategie attraverso le quali il governo italiano può rispondere in maniera efficiente e umana all'arrivo di persone in cerca di protezione internazionale: la costruzione



2025 – Battipaglia, provincia di Salerno, Italia. Abubakar si trova nell'aula del centro di accoglienza dove insegna italiano alle persone arrivate in Italia via mare.

© International Rescue Committee  
Foto: Francesco Pistilli per IRC

di percorsi di migrazione sicuri, il rafforzamento di una procedura d'asilo equa e l'adozione di un approccio volto all'inclusione di lungo periodo, che, tutelando i diritti, valorizzi il potenziale contributo all'economia e alla società italiana delle persone che hanno raggiunto l'Italia. Le nostre raccomandazioni vengono formulate in un momento cruciale. L'Italia — e più in generale l'Unione europea — si trovano infatti dinnanzi a diversi punti di svolta nelle politiche in materia di migrazione e asilo: il nuovo Patto europeo sulla Migrazione e l'Asilo dovrà, infatti, essere attuato a partire da giugno 2026, mentre nel 2027 cesserà l'efficacia della protezione temporanea fornita alle persone in fuga dall'Ucraina.

A dieci anni, quindi, da quando gli arrivi di persone in cerca di protezione e opportunità occupavano le prime pagine dei giornali, rimane urgente la necessità di costruire soluzioni che amplino i percorsi migratori sicuri e offrano prospettive durevoli per chi è in cerca di tutela.

Susanna Zanfrini

Direttrice, IRC Italia



# 1. Sintesi

Le persone che nel mondo sono costrette a lasciare le proprie case sono in costante aumento e hanno raggiunto la soglia di oltre 120 milioni. Tra questi ci sono oltre 42 milioni di persone rifugiate e 8 milioni di persone richiedenti asilo, le cui vite e comunità sono state distrutte da persecuzioni e conflitti. La stragrande maggioranza di loro è accolta nei Paesi vicini a quelli dai quali provengono. In questo scenario, garantire l'accesso al diritto d'asilo e favorire la costruzione di canali sicuri di migrazione per le persone rifugiate non è mai stato così fondamentale.

Nonostante dal 2015, anno in cui la migrazione occupava le prime pagine dei giornali europei, le rotte e il fenomeno migratorio in Europa abbiano subito un cambiamento significativo, ogni anno decine di migliaia di persone in fuga continuano ad arrivare in Italia via mare, terra e aria in cerca di protezione. Di recente, il governo italiano ha adottato una serie di leggi e di politiche volte principalmente a rafforzare i controlli alle frontiere e a limitare le tutele e l'assistenza alle persone richiedenti asilo, con l'obiettivo di disincentivare la migrazione. Realizzate con ingenti costi finanziari e umani, queste misure non solo non hanno fermato gli arrivi verso l'Italia, ma sollevano anche importanti questioni di natura giuridica e umanitaria. Nonostante l'adozione di misure finalizzate a scoraggiare le partenze, negli ultimi anni il governo italiano ha anche promosso alcuni canali di ingresso sicuri per persone rifugiate, principalmente attraverso corridoi umanitari e programmi dedicati all'istruzione e al lavoro. L'Italia, inoltre, come altri Paesi dell'Unione europea, ha offerto rifugio temporaneo a oltre 200.000 persone in fuga dalla guerra in Ucraina.

I prossimi anni saranno decisivi per definire l'approccio dell'Italia in tema di protezione delle persone rifugiate e di gestione dei flussi migratori. Il Patto europeo sulla Migrazione e l'Asilo (il Patto) dovrà essere implementato dagli Stati membri a partire da giugno

2026 e l'Italia dovrà applicare norme che avranno profonde implicazioni per la tutela delle persone in cerca di protezione in Europa. Tuttavia, a dicembre 2025, il governo italiano non ha ancora reso pubblico il Piano Nazionale di Attuazione del Patto, strumento cardine per la definizione concreta degli interventi che dovranno essere realizzati. Inoltre, il regime di protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina cesserà la sua efficacia nel marzo 2027, senza che sia stato ancora definito un percorso chiaro per chi non può rientrare in sicurezza nel Paese. Parallelamente, l'Italia continua a fronteggiare una grave carenza di manodopera, aggravata dall'inefficacia degli attuali - e obsoleti - canali di migrazione lavorativa.

Sulla base dell'esperienza dell'International Rescue Committee in materia di accoglienza e integrazione, consolidata in decenni di interventi nelle crisi umanitarie a livello mondiale, questo rapporto analizza le attuali risposte dell'Italia in materia di migrazione e asilo e propone raccomandazioni operative per una procedura di asilo e di frontiera improntata all'efficienza e, al contempo, al rispetto dei diritti umani, oltre a rafforzare l'accesso a percorsi sicuri e legali per le persone rifugiate. In particolare, con il presente rapporto, IRC Italia raccomanda al governo italiano di:

- facilitare un accesso rapido alla procedura di asilo e a condizioni di accoglienza adeguate in Italia, garantendo che le persone con specifiche vulnerabilità – tra le quali minori, persone con disabilità, problematiche di salute, inclusa la salute mentale, persone vittime di tratta o sopravvissute a tortura – siano prontamente identificate, escluse dall'applicazione delle procedure accelerate e indirizzate verso servizi adeguati alla loro assistenza e tutela;
- pubblicare il Piano Nazionale di Attuazione del Patto europeo sulla Migrazione e l'Asilo per garantire trasparenza e responsabilità istituzionale e istituire la creazione di un meccanismo di coordinamento e di monitoraggio



dell'implementazione del Patto che coinvolga gli attori rilevanti a livello nazionale e internazionale, incluse le organizzazioni della società civile;

- garantire che ogni accordo di cooperazione in materia di migrazione con Paesi terzi sia strettamente condizionato al pieno rispetto dei diritti fondamentali e sostenuto da un meccanismo di monitoraggio solido, strutturato e indipendente che preveda il coinvolgimento attivo delle istituzioni europee e degli attori della società civile;
- ampliare i canali di migrazione sicura – senza limitare diritto di chiedere asilo – affinché le persone in fuga da persecuzioni e conflitti non siano costrette a mettere a rischio la propria vita affrontando viaggi sempre più pericolosi alla ricerca di protezione.

Il governo italiano dovrebbe abbandonare il suo approccio incentrato sulla prevenzione degli arrivi in Europa, che si è rivelato costoso e inefficiente, e concentrarsi invece sul rafforzamento di un sistema di asilo e di accoglienza equo ed efficiente e, al contempo, sull'introduzione e l'ampliamento di canali sicuri per consentire alle persone rifugiate di raggiungere il Paese. Un approccio più strutturato, solido ed efficace verso la tutela e l'integrazione delle persone rifugiate in Italia non solo fornirebbe adeguata protezione alle persone tra le più vulnerabili al mondo, ma favorirebbe anche la possibilità che queste stesse persone contribuiscano allo sviluppo socio-economico della comunità ospitante.



2024 – Catania, Italia. Abdu, mediatore culturale di IRC, si trova al porto di Catania, uno dei tanti luoghi in Italia dove avvengono gli sbarchi.

© International Rescue Committee

Photo: Skye McKee per IRC

## 2. Introduzione

Nel mondo il numero di persone costrette a lasciare le proprie case a causa di persecuzioni, conflitti o violazioni dei propri diritti fondamentali è in costante aumento e ha raggiunto gli oltre 120 milioni. Questo numero include 42 milioni di persone rifugiate e 8 milioni di persone richiedenti asilo, le cui vite e comunità sono state distrutte da persecuzioni e conflitti. La stragrande maggioranza (il 67 %) è accolta nei Paesi vicini a quelli dai quali queste persone provengono.

Negli ultimi anni si è assistito a un cambiamento in termini di numeri e bisogni delle persone che cercano protezione in Europa in linea con l'evoluzione dei flussi migratori a livello globale. Questo cambiamento del fenomeno sarà a breve accompagnato dall'entrata in vigore di rilevanti modifiche normative. Il Patto europeo sulla Migrazione e l'Asilo (il Patto), in particolare, dovrà essere attuato dagli Stati membri a partire da giugno 2026. In questo scenario in continua evoluzione, l'Italia riveste un ruolo fondamentale. L'Italia non è soltanto uno dei principali punti di accesso in Europa di persone richiedenti protezione internazionale, ma è anche diventato un terreno di prova per l'attuazione di politiche e misure che hanno profonde conseguenze sulla protezione dei diritti di persone rifugiate, richiedenti asilo e migranti.

Alla luce dell'imminente attuazione del Patto, questo rapporto intende richiamare l'attenzione sulle gravi lacune ancora presenti nei sistemi di protezione e accoglienza per le persone che cercano protezione in Italia. Inoltre, mira a identificare buone prassi e a proporre raccomandazioni operative rivolte alle istituzioni nazionali affinché i diritti e la dignità delle persone richiedenti protezione siano rispettati e garantiti attraverso procedure di asilo efficienti, misure di accoglienza adeguate e soluzioni durevoli. Il rapporto suggerisce anche possibili soluzioni in risposta all'imminente cessazione dell'efficacia

della protezione temporanea per le persone che hanno dovuto lasciare l'Ucraina, nonché prospettive su come costruire e potenziare percorsi legali che possano rappresentare un'effettiva opportunità verso una transizione da soluzioni precarie a status durevoli in Italia.

Il governo italiano ha adottato importanti misure per affrontare le sfide connesse alla migrazione, tra le quali sforzi verso il potenziamento del sistema di accoglienza e la cooperazione a livello europeo. Muovendo da queste premesse il governo ha ora l'opportunità di rafforzare i canali di accesso sicuri quali strumenti in grado di promuovere una gestione dei fenomeni migratori che sia efficiente, rispettosa dei diritti fondamentali e in grado di contrastare le reti dei trafficanti. Allo stesso tempo, investire sul rafforzamento di un sistema d'asilo equo e di un'accoglienza dignitosa permetterebbe non solo di tutelare efficacemente i diritti fondamentali di chi cerca protezione in Italia, ma anche di contribuire a colmare le carenze del mercato del lavoro e a rispondere alle sfide demografiche. Promuovere soluzioni guidate da criteri di inclusività e sostenibilità nel lungo termine offre benefici di gran lunga maggiori per il tessuto sociale ed economico del Paese rispetto all'adozione di accordi di esternalizzazione, come quello tra Italia e Albania, onerosi e inefficienti.

Le raccomandazioni contenute in questo rapporto derivano dall'esperienza sul campo dell'International Rescue Committee Italia in materia di protezione, accoglienza e integrazione e maturate in decenni di interventi nelle crisi umanitarie a livello mondiale. Dal 2017 IRC Italia lavora per fornire supporto alle persone costrette a fuggire dai loro Paesi di origine a causa di conflitti e disastri con un focus particolare sulla protezione delle persone maggiormente vulnerabili e conducendo attività di advocacy per un sistema di asilo equo e per condizioni di accoglienza adeguate.





# Aspetti chiave

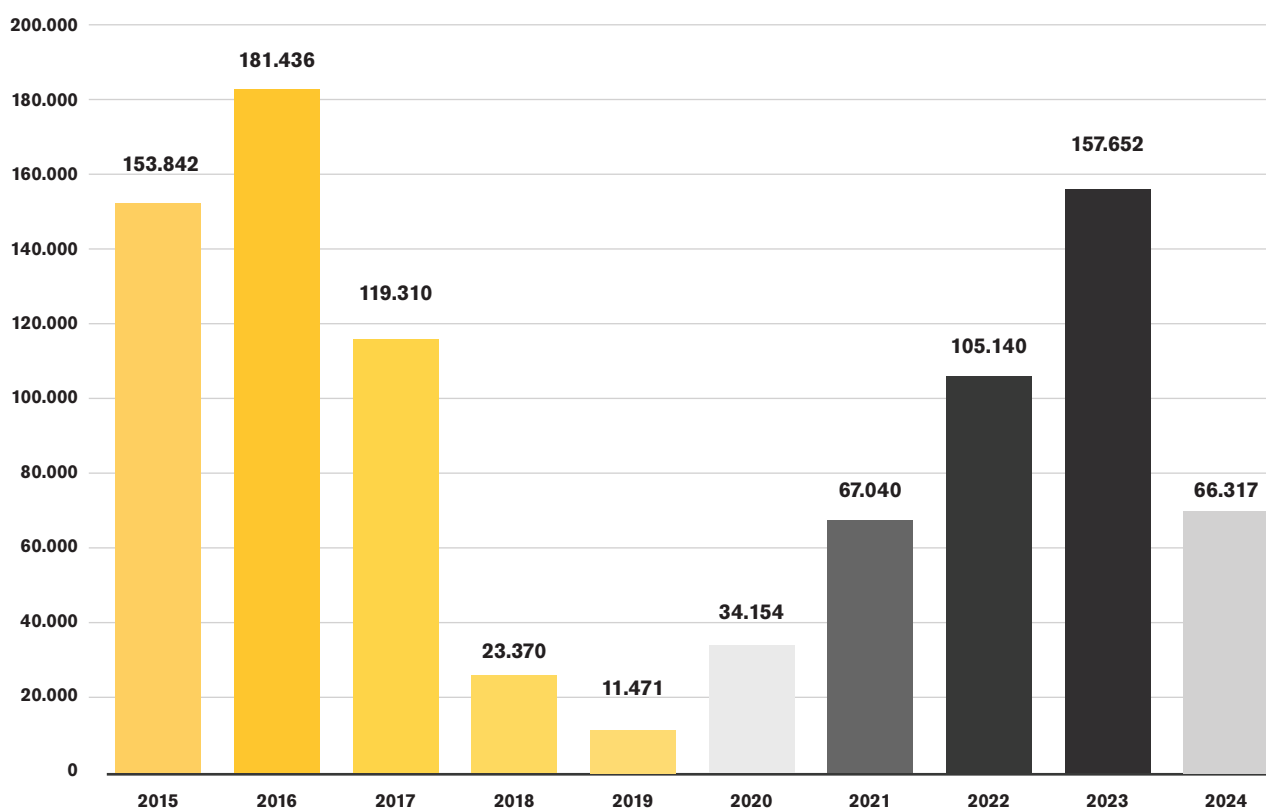
## NUMERI SUGLI ARRIVI E SULLE DOMANDE DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

L'Italia continua a rappresentare uno dei principali Paesi di arrivo per le persone in cerca di protezione in Europa. Tra il 2015 e il 2024 oltre 900.000 persone sono arrivate in Italia, principalmente via mare o attraverso la "rotta balcanica"<sup>1</sup>, ovvero via terra attraverso il confine nord-est con la Slovenia. Nonostante negli ultimi

anni si sia registrato un calo degli arrivi via mare, decine di migliaia di persone continuano a raggiungere l'Italia attraversando il Mediterraneo centrale, una delle rotte migratorie più pericolose al mondo. Dall'inizio dell'anno al 31 agosto 2025 le persone arrivate via mare sono state 42.640, in leggero aumento rispetto allo stesso periodo del 2024. Provengono principalmente da Bangladesh, Eritrea ed Egitto.

Secondo Frontex, i dati relativi alle persone che arrivano in Italia attraverso il confine nord-est indicano una netta diminuzione dei flussi lungo la

**Fig.1** Numero delle persone arrivate in Italia via mare nel periodo 2015-2024.



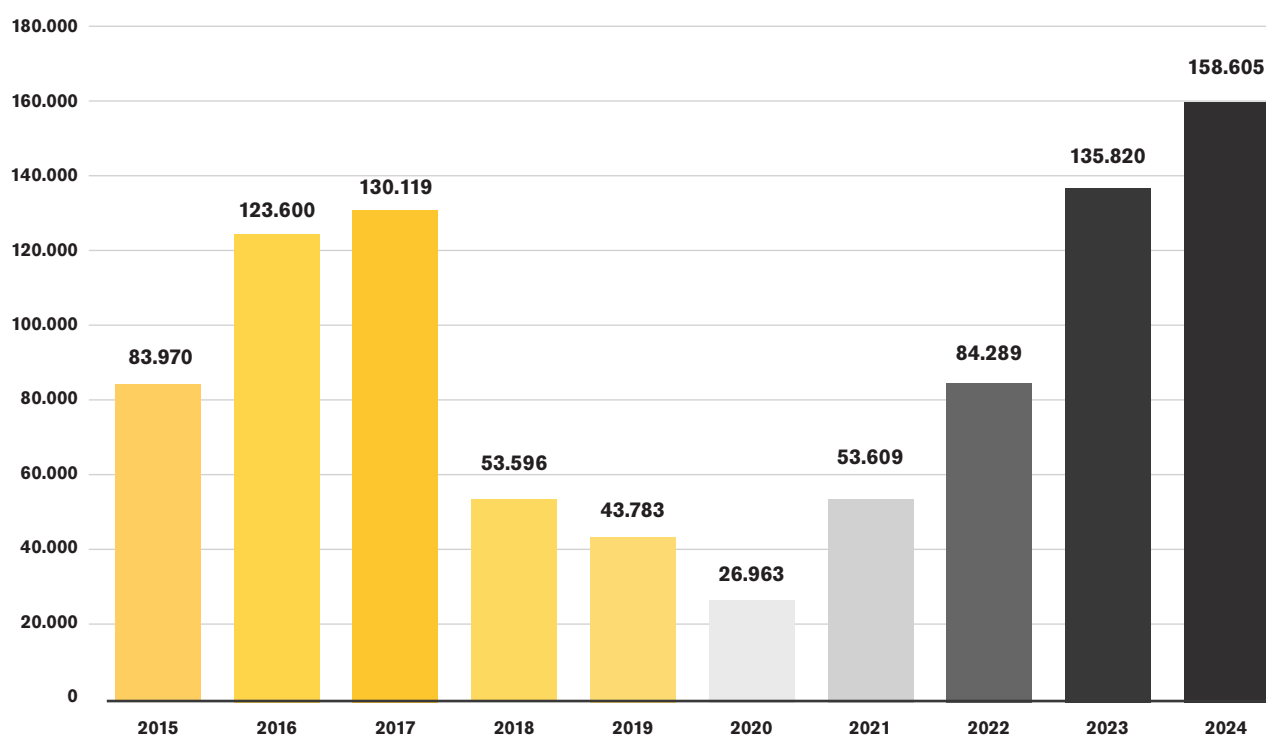
**Fonti:** Openpolis, Gli sbarchi in Italia negli ultimi 10 anni; Ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, Cruscotto statistico giornaliero, dati al 31 dicembre per gli anni 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024.

1 La rotta balcanica occidentale è oggi uno dei principali canali migratori via terra. Il percorso attraversa diversi Paesi, partendo spesso dalla Turchia e passando attraverso la Bulgaria, la Grecia, la Macedonia del Nord, la Serbia e altri stati della regione. Trieste, a pochi chilometri dal confine con la Slovenia, rappresenta uno dei principali punti di accesso in Italia per chi arriva da questa rotta.

rotta Balcanica<sup>2</sup>; tuttavia dalle informazioni raccolte attraverso le attività di monitoraggio condotte da IRC Italia e Diaconia Valdese al confine italo-sloveno emerge invece come si tratti di un calo molto più ridotto (intorno al 16 %). Dalla nostra raccolta dati, infatti, almeno 13.460 persone, provenienti principalmente da Afghanistan, Turchia, Siria, Pakistan e Bangladesh, sono arrivate in Italia dopo avere attraversato la rotta balcanica nel 2024. Questi trend risultano sostanzialmente invariati anche nel primo semestre del 2025.

Il numero delle richieste di protezione internazionale presentate in Italia è aumentato negli ultimi anni, raggiungendo le 158.605 nel 2024. L'Italia si colloca, infatti, al terzo posto per domande di asilo tra i Paesi dell'Unione europea, dopo Germania e Spagna. Questo dato comprende le domande presentate da coloro che arrivano in Italia via mare, terra e aereo<sup>3</sup> e da coloro che da tempo risiedono in Italia dove hanno stabilito legami anche di natura familiare. Nel corso del 2024, le autorità italiane che si occupano di asilo hanno adottato 78.565 decisioni in primo grado, con un tasso di riconoscimento del

**Fig.2** Numero di domande di protezione internazionale presentate in Italia nel periodo 2015-2024.



**Fonte:** Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, I dati dell'asilo per gli anni 2015-2020, Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, I dati dell'asilo, 2021; Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, I dati dell'asilo 2022; Eurostat, Asylum applicants by type - annual aggregated data.

- I dati di Frontex riportano un calo del 78%: nel 2024 gli attraversamenti irregolari della frontiera sono stati 21.520, mentre nel 2023 99.068. Dal 2023, quando il 21 ottobre è stata adottata la decisione di sospendere l'accordo di Schengen, al gennaio 2025, secondo il governo italiano vi è stata una diminuzione degli attraversamenti del confine sloveno pari al 48% e l'ingresso di 6.200 persone.
- Le persone che raggiungono l'Italia via aereo arrivano prevalentemente da Perù, Colombia e Brasile e spesso viaggiano transitando attraverso la Spagna, dove possono fare ingresso senza bisogno di visti di lunga durata. Mentre molti appartengono alla comunità LGBTQ+, si registra anche la presenza di molti nuclei familiari con figli minori. Spesso risiedono a Milano e Roma anche in ragione della solida presenza di comunità latino americane.

35,9% (dato che include il riconoscimento dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria e della forma nazionale di protezione attualmente chiamata “protezione speciale”).

## LA POPOLAZIONE RIFUGIATA IN ITALIA E IL SUO POTENZIALE NON VALORIZZATO

Le circa 307.000 persone rifugiate che risiedono in Italia rappresentano una significativa risorsa economica e sociale per il Paese. Le persone rifugiate e migranti, infatti, contribuiscono in modo sostanziale all'economia nazionale, costituendo circa un decimo della forza lavoro e generando circa il 9% del PIL. Forniscono un apporto essenziale in settori chiave come l'agricoltura, l'edilizia e i servizi di cura alla persona, e sono contribuenti fondamentali per il sistema fiscale e previdenziale, contrastando il calo demografico e l'innalzamento dell'età media della popolazione italiana. Tuttavia, questo potenziale è spesso non valorizzato, a causa delle difficoltà che le persone rifugiate e migranti si trovano ad affrontare nell'accesso al mercato del lavoro e di condizioni lavorative precarie. Come evidenziato dall'UNHCR nel suo rapporto sul tema del 2025, si tratta di un’“opportunità mancata” a causa delle difficoltà nel riconoscimento in Italia dei titoli di studio e professionali conseguiti all'estero, delle barriere linguistiche, di un accesso limitato alla formazione professionale e di fenomeni discriminatori nell'accesso al mercato del lavoro. Oltre a contribuire sul piano economico, le persone rifugiate svolgono un ruolo cruciale nel rafforzare la coesione sociale anche grazie alle organizzazioni guidate da persone rifugiate. Fondate e gestite dalle stesse persone rifugiate e presenti su tutto il territorio nazionale, queste realtà offrono un supporto peer-to-peer basato sull'esperienze diretta. Promuovendo l'autonomia e la creazione di reti di supporto resilienti,

favoriscono l'integrazione tra comunità e il dialogo interculturale, contribuendo di fatto a rafforzare la coesione sociale in Italia.

## SCENARIO POLITICO

Negli ultimi anni l'approccio del governo italiano in materia di gestione del fenomeno migratorio è stato quello di associare progressivamente il tema della migrazione a quello della sicurezza per giustificare l'adozione di misure sempre più restrittive. Ciò si è tradotto nell'adozione di leggi finalizzate a limitare l'immigrazione irregolare<sup>4</sup> e le possibilità di soggiorno regolare e a potenziare i meccanismi di rimpatrio. Al tempo stesso, il governo ha portato avanti politiche volte a una crescente esternalizzazione delle frontiere, sia attraverso accordi bilaterali (come quello tra Italia e Albania), sia nel quadro di accordi stipulati dall'Unione europea. Le implicazioni pratiche di questi strumenti sono una spinta all'accelerazione delle procedure d'asilo e, al contempo, una crescente riduzione delle garanzie procedurali e delle altre tutele fondamentali.

In questo contesto, l'imminente attuazione del Patto, che determinerà un aumento nell'impiego di procedure accelerate e un abbassamento degli standard di garanzia per certi gruppi di persone richiedenti protezione internazionale (tra i quali coloro che provengono dai Paesi di origine sicuri), rischia di cristallizzare le criticità attualmente emerse nel sistema italiano. Il Piano Nazionale di Attuazione dell'Italia, che è stato trasmesso alla Commissione europea nel dicembre del 2024, non è stato ancora reso pubblico e ciò porta a forti interrogativi sulla trasparenza e sul contenuto delle misure previste. Infine, con la proroga della Direttiva sulla Protezione Temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina fissata fino a marzo 2027, il governo italiano dovrà affrontare in tempi rapidi la condizione relativa a quasi 170.000

---

4 IRC Italia utilizza il termine migrazione irregolare evitando di usare altri termini disumanizzanti, in quanto questa espressione si concentra sulle condizioni che obbligano le persone a intraprendere viaggi attraverso canali irregolari, al posto di etichettare la persone quale irregolari. Ancora più importante, questo termine riconosce la dignità umana e i diritti fondamentali in capo a tutte le persone indipendentemente dalle modalità attraverso le quali chiedono asilo.





persone (dato aggiornato a luglio 2025) che risiedono e lavorano legalmente nel Paese, ma che rischiano di trovarsi in una condizione di precarietà giuridica e irregolarità qualora non vengano adottate soluzioni alternative per il garantire loro una permanenza legale.

## **PROSPETTIVE DI TUTELA, ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE E PREOCCUPAZIONI UMANITARIE**

Le persone richiedenti protezione si trovano ad affrontare numerosi pericoli e ostacoli nel percorso verso la loro effettiva protezione in Italia. Molte di loro hanno specifiche vulnerabilità anche in conseguenza degli abusi e delle violenze sofferte nei Paesi di transito: sia la rotta del Mediterraneo centrale che quella balcanica sono estremamente pericolose e caratterizzate da violazioni dei diritti umani ampiamente diffuse e documentate.

L'attuazione di misure come quelle previste nell'ambito dell'accordo Italia-Albania e il crescente ambito di attuazione delle procedure accelerate, spesso applicate senza che sia stata condotta un'adeguata identificazione delle vulnerabilità, costituiscono dei limiti nell'esercizio del diritto a chiedere asilo e ad accedere ai servizi dedicati. Il protocollo Italia-Albania si inserisce in un più ampio quadro di politiche europee finalizzate alla deterrenza e all'esternalizzazione delle frontiere che comprendono accordi con Paesi terzi come [Egitto](#), [Libia](#) e [Tunisia](#) e che presentano profili preoccupanti per la garanzia dei diritti umani di chi cerca protezione. Tuttavia, rafforzare le misure finalizzate alla deterrenza invece di lavorare su un sistema efficace di tutela non porta il risultato sperato dal governo: non solo le persone continuano a tentare di raggiungere l'Europa in cerca di protezione, ma sono anche costrette a intraprendere [viaggi estremamente](#)

[pericolosi](#), mettendo a rischio la loro vita e dando opportunità di profitto alla rete di trafficanti. E le difficoltà per chi cerca protezione non terminano una volta raggiunto il territorio italiano: l'accesso alla procedura d'asilo, passaggio fondamentale per la ricostruzione della propria vita, è spesso un percorso ad ostacoli caratterizzato da barriere pratiche e burocratiche che di fatto impediscono l'esercizio di un diritto fondamentale. Il diritto di chiedere asilo è infatti previsto dalla Costituzione italiana nonché da fonti europee e internazionali recepite dall'ordinamento interno<sup>5</sup>, ma il susseguirsi di riforme in materia di asilo e migrazione, nonché l'attuazione delle procedure accelerate di frontiera e i [limiti e ritardi nell'accesso alla procedura d'asilo](#), compromettono di fatto il pieno esercizio di tale diritto costituzionalmente garantito.

---

5 Si vedano l'articolo 10, comma 3, della Costituzione italiana; l'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948; la [Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951](#); la [Direttiva 2013/32/UE](#) / (Direttiva Procedure); la [Direttiva 2011/95/UE](#) (Direttiva Qualifiche); la [Direttiva 2013/33/UE](#) (Direttiva Accoglienza).

# Il lavoro di IRC Italia

Dal 2017, IRC Italia fornisce supporto specializzato e servizi essenziali per migliorare la protezione, il potere decisionale, l'istruzione, l'autonomia economica e la salute mentale di persone migranti, rifugiate e richiedenti asilo, con particolare attenzione ai più vulnerabili, tra i quali donne e bambini. Il nostro lavoro è finalizzato a fornire una risposta ai bisogni delle persone in cerca di protezione attraverso il supporto diretto a persone in fuga da conflitti, la collaborazione con organizzazioni locali e il lavoro con le autorità e istituzioni nazionali per migliorare il sistema di asilo.

In Lombardia, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Sicilia e Calabria, IRC Italia opera offrendo supporto diretto alle persone in fuga da conflitti e persecuzioni lavorando al fianco di autorità e istituzioni nazionali. I nostri team sul campo dal 2021 hanno raggiunto più di 46.000 persone che sono arrivate attraverso la rotta balcanica in Friuli-Venezia Giulia, e, dal 2024, più di 40.000 persone che hanno raggiunto l'Italia via mare in Sicilia e Calabria con un focus specifico sul supporto a persone sopravvissute a violenza di genere e tortura, tratta e sfruttamento e minori stranieri non accompagnati. I team di IRC Italia lavorano per rafforzare il sistema di accoglienza, fornire formazione e supporto allo staff dei centri di accoglienza e per favorire i percorsi di identificazione delle vulnerabilità. Dal 2018 la nostra piattaforma digitale Refugee.Info Italy ha fornito informazioni cruciali, affidabili e multilingua a più di 675.000 utenti e ha offerto orientamento individuale a 16.000 persone informandole riguardo ai loro diritti, alla loro sicurezza, ai servizi territoriali e ai percorsi verso l'integrazione.

IRC Italia pubblica inoltre su base trimestrale dei rapporti di protection monitoring, strumenti che forniscono una fotografia aggiornata riguardo la

## MAPPA DELL'ITALIA I segnaposto indicano i territori in cui IRC Italia è operativa



situazione di coloro ai quali forniamo assistenza, tracciandone profili, vulnerabilità e rischi relativi alla loro effettiva protezione sul territorio italiano. I dati e le informazioni raccolte sono la base per la costruzione dei nostri programmi e per la nostra attività di advocacy, che ha al centro le necessità delle persone con le quali lavoriamo. Dal 2022, IRC Italia ha contribuito e promosso scambi con i rappresentanti istituzionali per rafforzare il sistema d'asilo, l'accoglienza e l'integrazione delle persone richiedenti asilo e rifugiate a livello locale e nazionale.

### 3. Garantire l'accesso al territorio

Per poter richiedere protezione internazionale, le persone in fuga da persecuzioni e conflitti devono potere raggiungere un Paese sicuro dove presentare domanda di asilo. Spesso, in ragione della specificità della loro condizione e delle modalità attraverso le quali hanno dovuto lasciare il proprio Paese di origine, le persone rifugiate non sono in grado di avere con loro documentazione a sostegno della loro richiesta e, proprio per questo motivo, la Convenzione delle Nazioni Unite sullo Status dei Rifugiati vieta di sanzionare le persone richiedenti asilo per le modalità attraverso le quali accedono al Paese dove chiedono protezione. Ciò nonostante, l'Italia sta adottando misure sempre più restrittive per impedire l'accesso al proprio territorio anche attraverso accordi con Paesi terzi volti all'esternalizzazione delle frontiere, a un aumento dei controlli in frontiera e ad accordi di riammissione.

Queste politiche, finalizzate a scoraggiare l'arrivo di persone migranti in Europa, sono estremamente costose, si sono dimostrate inefficaci nel fermare i flussi migratori e, limitando di fatto l'accesso al territorio, non permettono di esercitare il diritto fondamentale a chiedere asilo, portando quindi a crescenti preoccupazioni di carattere umanitario. Le ingenti risorse impiegate nell'attuazione di queste misure, inefficaci e lesive dei diritti fondamentali, potrebbero essere invece usate in modo più efficiente nel rafforzamento del sistema d'asilo, nella riduzione dell'arretrato delle domande di asilo pendenti in Italia, nel miglioramento delle condizioni di accoglienza e nella promozione dell'inclusione delle persone rifugiate.



2024 – Catania, Italia. Staff IRC.  
© International Rescue Committee  
Foto: Skye McKee per IRC



## Raccomandazioni per il governo italiano

- Garantire che ogni accordo di cooperazione in materia di migrazione con Paesi terzi sia strettamente condizionato al pieno rispetto dei diritti fondamentali e sostenuto da un meccanismo di monitoraggio solido, strutturato e indipendente che preveda il coinvolgimento attivo delle istituzioni europee e degli attori della società civile.
- Stabilire procedure adeguate e trasparenti per l'identificazione delle vulnerabilità delle persone in fuga che vengono direttamente coinvolte nell'attuazione degli accordi di cooperazione con Paesi terzi. Tali procedure dovrebbero essere svolte da personale adeguatamente formato e finalizzate a garantire che le persone portatrici di bisogni specifici - tra le quali le persone sopravvissute o a rischio di violenza di genere e di tratta e i minori stranieri non accompagnati - siano prontamente identificate e abbiano accesso ad adeguata protezione e ai servizi specializzati nella loro assistenza e tutela.
- Garantire che le persone trasferite in Paesi terzi, dove gli accordi di partenariato devono essere attuati nel pieno rispetto di tutti i diritti umani fondamentali, abbiano accesso alla procedura d'asilo e ricevano assistenza legale a carico dello stato e supporto specializzato, incluso quello relativo alla salute mentale e ai servizi psicosociali.
- Ambire a eliminare l'utilizzo della detenzione amministrativa nell'ambito della gestione del fenomeno migratorio, limitandone l'impiego a misura di ultima istanza, nel rispetto dei principi di legalità, necessità, proporzionalità e con una durata il più breve possibile, dando priorità, ove possibile, a misure alternative alla detenzione.
- Utilizzare in modo più efficiente le risorse finanziarie dedicate alla gestione dei flussi migratori, destinando i fondi disponibili al potenziamento del sistema d'asilo, alla formazione specializzata del personale coinvolto nella procedura d'asilo e al rafforzamento del sistema di accoglienza in Italia, anziché costruire strutture costose e disumane in Paesi terzi.
- Rafforzare la collaborazione con le organizzazioni della società civile, anche attraverso la costituzione di tavoli tecnici a livello locale che prevedano il coinvolgimento delle Prefetture e delle Questure e attraverso la promozione di occasioni di formazione rivolta al personale del Ministero dell'Interno e delle Questure.
- Pubblicare il Piano Nazionale di Attuazione del Patto europeo sulla Migrazione e l'Asilo per garantire trasparenza e responsabilità istituzionale e istituire un meccanismo di coordinamento e di monitoraggio del Patto che coinvolga gli attori rilevanti nella sua implementazione a livello nazionale e internazionale, incluse le organizzazioni della società civile.

### A) ESTERNALIZZAZIONE E ACCORDI DI COOPERAZIONE CON PAESI TERZI

Gli accordi stipulati dall'Italia con Paesi terzi, che includono sia Paesi dell'interno che all'esterno dell'Unione europea, sollevano numerose preoccupazioni in relazione alle conseguenze che hanno sulla possibilità per le persone in cerca di protezione di accedere al territorio. Questi accordi sono spesso estremamente costosi e non raggiungono l'obiettivo di fermare i flussi migratori verso l'Europa. Al contrario, portano le persone in fuga da conflitti e persecuzioni a intraprendere viaggi sempre più pericolosi, limitando di fatto il loro diritto di chiedere asilo. L'attuazione di questi

accordi ha inoltre avuto l'effetto di causare respingimenti con conseguenti gravi violazioni in termini di garanzie procedurali e rispetto dei diritti umani. Nel fornire una risposta ai bisogni umanitari di coloro che cercano protezione alle frontiere italiane, lo staff di IRC è testimone degli effetti - fisici e psicologici - che l'implementazione di accordi finalizzati all'esternalizzazione delle procedure d'asilo ha su chi non è riuscito ad accedere alla protezione in Italia. La cooperazione in materia di esternalizzazione delle frontiere e di rimpatri rappresenta uno degli aspetti centrali del Patto che, infatti, ha tra i suoi pilastri l'obiettivo di "integrare la migrazione nei partenariati

internazionali". Tuttavia, studi dimostrano che tali politiche non raggiungono i dichiarati obiettivi di dissuadere la migrazione, ma, al contrario, spesso determinano un aumento dei rischi lungo il tragitto e un sensibile peggioramento nel rispetto di diritti umani di coloro costretti alla fuga.

### **A.1) L'accordo Italia-Albania – crudele, costoso e controproducente**

L'accordo tra Italia e Albania, finalizzato all'esternalizzazione delle frontiere e delle procedure d'asilo e implementato a partire dal 2024, mette fortemente a rischio l'esercizio del diritto fondamentale a chiedere asilo e rischia di spingere le persone a intraprendere rotte migratorie ancora più pericolose. Sebbene inizialmente il governo italiano avesse previsto di trasferire in Albania fino a 36.000 persone all'anno, al 31 agosto 2025 solo 206 persone sono state collocate nelle strutture in adempimento dell'accordo. Numerose pronunce giurisprudenziali, infatti, hanno rilevato l'incompatibilità tra il contenuto dell'accordo e la normativa italiana ed europea e, per questo motivo, la maggior parte delle persone trasferite nei centri di detenzione in Albania è stata successivamente riportata in Italia rendendo così esecutive le decisioni dei tribunali. L'accordo, il cui costo era stato inizialmente stimato intorno ai 650 milioni di euro per cinque anni, potrebbe superare 1 miliardo di euro di spesa complessiva. Nonostante l'ingente importo stanziato, l'accordo non ha raggiunto gli obiettivi prefissati dal governo italiano, come dimostra il numero di persone effettivamente trattenute nelle strutture in Albania. Inoltre, le procedure per l'identificazione e la valutazione delle vulnerabilità si sono rivelate inefficaci e le attività di monitoraggio indipendente sono state limitate. Questi risultati insoddisfacenti e preoccupanti portano a ulteriori interrogativi in una prospettiva di lungo termine, considerando che il Patto introduce numerose norme e procedure volte a incoraggiare i processi di esternalizzazione delle frontiere e a estendere l'utilizzo della detenzione amministrativa e delle procedure accelerate e di frontiera.

### **Limiti all'accesso a un'equa procedura d'asilo**

L'accordo Italia-Albania non garantisce alle persone in fuga da persecuzioni l'effettivo accesso a un'equa procedura d'asilo. Sulla base di quanto stabilito dal protocollo, le autorità italiane trasferiscono determinati gruppi di persone richiedenti asilo e di persone migranti in centri di detenzione situati in Albania, al di fuori dell'Unione europea, dove le domande di coloro che chiedono protezione vengono esaminate con procedure d'asilo accelerate. Inizialmente l'ambito dell'accordo era limitato ai cittadini provenienti da Paesi che il governo italiano considera "Paesi di origine sicuri" che venivano intercettati in acque internazionali. Nel 2025 il perimetro operativo dell'accordo è stato significativamente esteso sino ad includere anche il trasferimento in Albania di persone già trattenute nei centri di detenzione per migranti in Italia (Centri di Permanenza per il Rimpatrio, CPR). Le autorità italiane che si occupano di asilo esaminano da remoto le domande presentate nei centri in Albania nelle forme e nei tempi della procedura accelerata di frontiera. Quest'ultima prevede tempi di trattazione delle domande estremamente ridotti: sette giorni per l'intervista della persona richiedente e l'adozione della relativa decisione, e, in caso di esito negativo, ulteriori sette giorni per presentare ricorso. Le interviste volte a ricostruire i fatti e gli elementi a sostegno della domanda di asilo vengono condotte da remoto e la distanza fisica tra chi viene intervistato, in Albania, e chi intervista, in Italia, compromette ulteriormente il rispetto delle garanzie procedurali previste dalla normativa in materia di protezione internazionale. Si limita di fatto la possibilità per le persone richiedenti asilo di potersi esprimere compiutamente, di partecipare in modo completo e consapevole all'iter decisionale che le riguarda e di esercitare diritti fondamentali quali il diritto all'informativa e all'assistenza legale. Questo processo di esternalizzazione della procedura d'asilo costruisce barriere nell'accesso ai servizi essenziali come l'assistenza psicologica e umanitaria, che hanno un impatto diretto sulla capacità della persona di portare gli elementi a sostegno della sua istanza e, di conseguenza,

sull'equità del processo decisionale. Diverse autorità giudiziarie italiane, tra le quali il Tribunale di Roma e la Corte di Cassazione, hanno espresso forti dubbi riguardo alla natura extraterritoriale dell'accordo, alla violazione del diritto alla difesa e all'utilizzo del concetto di "Paese di origine sicuro", mettendone in dubbio la legittimità. Anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha sollevato interrogativi sulla base giuridica dell'accordo (si veda Box 1 sotto).

#### **Procedure di identificazione delle vulnerabilità inadeguate e monitoraggio limitato**

L'accordo Italia-Albania non prevede sufficienti garanzie sostanziali e procedurali e trascura aspetti determinanti per assicurare una protezione effettiva, con conseguenze particolarmente serie per le persone portatrici di bisogni specifici e vulnerabilità. Le procedure di pre-screening delle vulnerabilità non vengono definite in modo trasparente e vengono condotte con tempi e modalità non adeguati: l'effetto è quello di ostacolare e rendere difficile l'identificazione di quelle vulnerabilità non immediatamente evidenti come la violenza di genere, la tratta di esseri umani o le condizioni di salute mentale. Queste

procedure, sebbene finalizzate a tutelare vulnerabili e i minori non accompagnati ed evitare il loro trasferimento nei centri in Albania, si sono già rivelate inadeguate al raggiungimento del loro obiettivo: sin dai primi trasferimenti in Albania è emerso come le persone portate nei centri si trovassero, in ragione della loro vulnerabilità, in condizioni incompatibili con le misure di trattenimento e, pertanto, dovessero fare rientro in Italia. Secondo l'esperienza di IRC, l'emersione o la condivisione di tali vulnerabilità richiedono tempo, supporto adeguato, personale formato e meccanismi di referral verso servizi specializzati. Tuttavia, l'accordo Italia-Albania non include riferimenti a questi passaggi chiave per il processo di identificazione e nelle strutture albanesi risultano assenti dei servizi dedicati all'emersione delle vulnerabilità. Lo stesso accesso ai centri in Albania per svolgere attività di monitoraggio indipendente e raccolta di informazioni è stato limitato, a causa delle difficoltà nel ricevere le autorizzazioni da parte delle autorità competenti, e pochissime informazioni sono state rese pubbliche. L'assenza di meccanismi di monitoraggio efficaci aumenta il rischio di non rilevare le vulnerabilità e di ostacolare l'accesso a servizi dedicati.

## **Box 1: Il controverso utilizzo del concetto di Paese di origine sicuro nel contesto italiano**

Il concetto di "Paese sicuro" è un elemento centrale dell'architettura dell'accordo Italia-Albania, in quanto da un punto di vista sostanziale identifica in buona parte coloro che possono essere trasferiti nelle strutture in Albania, mentre a livello procedurale è uno dei presupposti per l'applicazione della procedura accelerata di frontiera (si veda Box 3 sotto). Le contestazioni giuridiche all'applicazione da parte dell'Italia del concetto di "Paese sicuro" sollevano notevoli preoccupazioni circa la possibilità di garantire una corretta valutazione individuale delle domande di asilo attraverso queste procedure, ed evidenziano come sia necessario bilanciare l'attuazione del concetto di Paese di origine sicuro con procedure di identificazione delle vulnerabilità efficaci e con una tempestiva informativa e assistenza legale.

Secondo la normativa europea un Paese è sicuro quando una persona può farvi rientro senza il timore di subire atti di natura persecutoria, trattamenti inumani e degradanti o violenza in ragione di un conflitto armato<sup>6</sup>. Il Patto introduce la possibilità di creare una lista europea comune di Paesi di origine sicuri e

6 Ai sensi dell'Allegato I della Direttiva 2013/32/UE, «Un Paese è considerato un paese di origine sicuro... se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge in un sistema democratico e delle circostanze politiche generali, è possibile dimostrare che non vi



un nuovo criterio complementare che porta all'applicazione automatica delle procedure accelerate per le persone che provengono da Paesi con un tasso di riconoscimento della protezione internazionale a livello europeo inferiore al 20%.

Le persone richiedenti protezione internazionale che provengono da Paesi designati come sicuri devono affrontare diverse conseguenze in termini procedurali che limitano il loro diritto a una procedura d'asilo equa e imparziale. Tali conseguenze comprendono:

- la presunzione di sicurezza del Paese di origine, che porta a un'inversione dell'onere probatorio in capo alla persona richiedente asilo: è quest'ultima, infatti, a dovere dimostrare che nel suo caso individuale il Paese di origine non è sicuro;
- l'applicazione della procedura accelerata, che riduce significativamente il tempo per prepararsi per la propria intervista con la Commissione territoriale e autorizza il trattenimento durante la procedura d'asilo;
- in caso di mancato riconoscimento della protezione in prima istanza, termini più corti per potere presentare ricorso (quindici giorni per le procedure accelerate e sette per quelle accelerate di frontiera, invece dei trenta giorni previsti per la procedura ordinaria).

Il concetto di Paese di origine sicuro è stato introdotto in Italia nel 2018 quando è stata adottata una delle più lunghe liste di Paesi d'origini sicuri tra i Paesi europei. Secondo la normativa italiana, potevano essere inclusi nella lista anche Paesi per i quali erano previste delle eccezioni alla presunzione di sicurezza per determinate categorie (come i membri della comunità LGBTIQ+) o per determinate zone del Paese.

A dicembre 2025 il governo italiano considera 19 Paesi di origine come "sicuri:" Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Peru, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia.

Le decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) hanno messo in discussione la legittimità dell'utilizzo, da parte dell'Italia, del concetto di Paese di origine sicuro, anche in relazione alla rilevanza di questo concetto nell'ambito dell'accordo Italia-Albania. Con la pronuncia dell'ottobre 2024 la Corte ha chiarito come, affinché un Paese possa essere ritenuto come sicuro, lo stesso debba garantire una condizione di sicurezza generalizzata al suo interno – condizione, questa, incompatibile con la previsione di eccezioni. In risposta a tale principio di diritto il governo italiano ha eliminato l'eccezione relativa ad alcune aree, ma ha mantenuto quella riferita a specifiche categorie di persone. Una successiva pronuncia della CGUE dell'agosto 2025 ha però rafforzato il principio secondo il quale un Paese non può essere designato come sicuro se non lo è per l'intera popolazione, e ha ribadito come sia necessario un controllo giurisdizionale effettivo circa tali designazioni. Tale sentenza, che ha preso le mosse da un ricorso presentato da due cittadini bangladesi detenuti in Albania, ha confermato come rimanga come principio fondamentale quello della valutazione su base individuale delle domande di asilo.

---

sono, in generale e in modo sistematico, persecuzioni, torture o trattamenti o punizioni inumani o degradanti, né minacce alla vita o alla persona a causa di violenze indiscriminate in situazioni di conflitto armato internazionale o interno».

## A.2) Accordi di cooperazione con i Paesi del Nord Africa

L'accordo Italia-Albania è l'ultima di una serie di politiche volte all'esternalizzazione della gestione delle frontiere, che acuiscono le preoccupazioni riguardo alla protezione delle persone in fuga. Nell'ambito degli accordi di cooperazione tra l'Italia, l'Unione europea e Paesi terzi quali Tunisia, Libia ed Egitto, gli stati membri dell'UE forniscono finanziamenti e competenze per rafforzare la capacità di controllo delle frontiere di questi Paesi, anche fornendo loro equipaggiamenti e formazione. Questo insieme di misure viene realizzato mediante un complesso intreccio di aiuti finanziari, assistenza tecnica e impegni di riammissione<sup>7</sup>. L'accordo Italia-Libia, firmato nel 2017, ha un impatto significativo sulle persone che tentano di chiedere asilo in Italia: la sua attuazione ha di fatto attribuito alla cosiddetta Guardia costiera libica la capacità di intercettare in mare persone richiedenti asilo e migranti e di riportarle in Libia, esternalizzando così il controllo delle frontiere italiane e impedendo a persone bisognose di protezione internazionale di accedere al territorio nazionale. Una volta riportate in Libia, le persone sono frequentemente trattenute in centri di detenzione ampiamente documentati come luoghi di gravi violazioni dei diritti umani.

La spinta a cooperare con Paesi terzi nell'ambito dell'esternalizzazione delle frontiere determina bisogni ulteriori, complessi e specifici in capo alle persone che cercano protezione in Italia che, proprio in ragione dei loro vissuti, necessitano di un supporto e misure di tutela specializzati per l'effettivo esercizio dei loro diritti. Lo staff di IRC nei luoghi di sbarco e nei centri di accoglienza al sud Italia, infatti, osserva quotidianamente come le persone che arrivano via mare versino in condizioni

estremamente critiche. Le storie raccontate da chi arriva narrano di detenzione arbitraria, respingimenti ripetuti, violenze di genere, tratta e gravi forme di sfruttamento. Molte tra le persone in arrivo raccontano di essere state vendute e costrette a lavorare in condizioni di sfruttamento in Libia. I corpi di alcune persone arrivate hanno i segni delle violenze subite, in alcuni casi sofferte sin dall'infanzia. Efrem\*, che aveva 18 anni quando ha parlato con il personale di IRC nel 2024, ha raccontato di essere stato rapito, spogliato, legato, picchiato con bastoni e bruciato sino a ustionarsi con una sostanza acida in Libia. La sua schiena è coperta di cicatrici. Amanuel\*, anch'egli diciottenne al momento del suo arrivo nel sud Italia nel 2024, ha detto al personale di IRC Italia di aver tentato per sei volte di raggiungere un luogo sicuro, e di essere stato ripetutamente intercettato in mare e riportato in Libia. Lì è stato rapito, rinchiuso in diversi centri di detenzione dove ha subito torture con armi da taglio che gli hanno lasciato cicatrici indelebili sulla schiena.

Fornendo supporto specializzato nei luoghi di arrivo e di transito del sud Italia, il personale di IRC raccoglie le storie di persone intercettate e ripetutamente respinte in mare e delle conseguenti violazioni dei diritti umani patite. Si tratta di barriere insormontabili all'accesso al territorio italiano e quindi all'effettiva protezione, come è successo a Fatima\*. Fatima è una donna di 23 anni fuggita dalle violenze perpetrate da gruppi armati in Mali che dopo essere stata intercettata nel tentativo di attraversare il Mediterraneo è stata sottoposta a gravi violenze. Si era imbarcata in Tunisia, dove aveva lavorato come domestica per raccogliere il denaro necessario per intraprendere il viaggio verso l'Europa. Ha riferito al personale di IRC che la

\* Pseudonimi

7 Il Memorandum d'Intesa tra l'UE e la Tunisia, firmato nel luglio 2023, rispetto al quale l'Italia ha avuto un importante ruolo di promotore, ha previsto un pacchetto di aiuti immediati pari a 105 milioni di euro a sostegno della Guardia costiera tunisina e della gestione delle frontiere. Per quanto riguarda l'Egitto, l'Italia è stata uno dei principali sostenitori di una significativa assistenza finanziaria, con una parte del pacchetto UE di 7,4 miliardi di euro destinato al controllo della migrazione e alla gestione delle frontiere. Ciò è avvenuto nell'ambito del più ampio "Partenariato Strategico UE-Egitto", firmato nel marzo 2024 presso il Parlamento europeo. Inoltre, l'Italia ha finanziato autonomamente la Tunisia attraverso uno specifico Fondo Premi istituito nel 2019. Si veda: ASGI, Strategie legali di contrasto alle politiche di esternalizzazione in Tunisia e Politico, EU leaders ink €7.4B economic aid, migration deal with Egypt.

piccola imbarcazione sovraffollata su cui viaggiava insieme ad altre 80 persone è stata intercettata, e che lei è stata successivamente consegnata a dei trafficanti che l'hanno imprigionata in Libia, dove veniva abusata sessualmente ogni giorno.

### **A.3) Rafforzamento dei controlli alle frontiere terrestri e accordo di riammissione con la Slovenia**

La reintroduzione dei controlli alle frontiere tra Italia e Slovenia e l'utilizzo degli accordi di riammissione rappresentano ostacoli nell'accesso alla procedura d'asilo per le persone in arrivo attraverso la rotta balcanica e risultano anche in respingimenti a catena, costringendo le persone in viaggio a percorrere rotte più pericolose per raggiungere il territorio italiano.

Da quando, nell'ottobre del 2023, sono stati reintrodotti i controlli alle frontiere interne<sup>8</sup>, l'attività delle forze di polizia lungo il confine italo-sloveno si è intensificata, portando a limitazioni nell'ingresso in Italia delle persone bisognose di protezione internazionale che, in alcuni casi, hanno preso la forma di riammissioni e respingimenti anche a catena. Secondo quanto riportato dal Ministero dell'Interno, tra l'ottobre del 2023 e il gennaio del 2024, la polizia di frontiera ha intercettato 1.600 persone al confine e ha negato l'ingresso a quasi 900. In alcuni casi, le persone si vedono negato l'ingresso anziché essere messe nelle condizioni di presentare domanda di asilo in Italia, e vengono consegnate alla polizia slovena. Le autorità slovene in alcuni casi le trasferiscono in Croazia, dove è stato documentato che la polizia le respinge verso la Bosnia-Erzegovina e la Serbia: si generano quindi dei respingimenti a catena senza che, in via generale, vi sia un regolare procedimento né una valutazione delle richieste d'asilo. Le persone incontrate dallo staff di IRC raccontano sistematicamente di abusi da parte delle autorità, in particolare lungo i valichi di

frontiera, che vanno da episodi di violenza, sino ad arresti arbitrari e abbandono in aree isolate. Nel 2023, il Tribunale di Roma ha stabilito che i respingimenti verso la Slovenia limitano illegalmente l'accesso al territorio italiano<sup>9</sup>.

Sebbene i dati ufficiali indichino una diminuzione significativa degli arrivi in Europa attraverso la rotta balcanica nel 2024, le informazioni raccolte da IRC Italia a Trieste evidenziano un calo molto più ridotto. La diminuzione nei dati ufficiali, infatti, riflette il fatto che molte persone sono costrette a intraprendere viaggi notturni sempre più pericolosi per evitare il rischio di essere intercettate e rimpatriate dalle autorità, senza la possibilità di richiedere protezione.

8 Inizialmente motivati da ragioni legate alla sicurezza e all'instabilità in Medio Oriente, i controlli alle frontiere sono stati prorogati almeno fino a dicembre 2025. L'adozione di tali misure è stata ulteriormente rafforzata dalla sottoscrizione del Memorandum d'Intesa del 2025, firmato tra Italia, Slovenia e Croazia, che prevede pattugliamenti congiunti trilaterali delle forze di polizia lungo la frontiera esterna della Croazia.

9 Queste riammissioni sono radicate in un accordo bilaterale tra Italia e Slovenia che è stato firmato nel 1996 ma non è mai stato ratificato dal Parlamento italiano. Nel 2021, il Tribunale di Roma ha dichiarato illegittime le procedure di riammissione in quanto violano il diritto di accesso alla procedura di asilo.





2024 - Il Field Protection Officer di IRC Italia fornisce informazioni alle persone in arrivo a Trieste tramite la rotta balcanica.

© International Rescue Committee

Foto: Francesco Pistilli per IRC

## Box 2: Movimenti secondari in Europa e sfide emergenti

L'Italia non è solo un Paese di destinazione per chi cerca protezione, ma anche un Paese di transito per coloro che vogliono spostarsi verso altri Paesi europei e, in virtù di quanto previsto dalla normativa europea, un Paese di ritorno da altri stati membri. Trieste, ad esempio - dove IRC Italia fornisce supporto alle persone in arrivo - è diventata non solo un luogo di passaggio, ma sempre più anche una destinazione per persone che vogliono chiedere protezione internazionale in Italia e per coloro che vi fanno rientro in seguito a movimenti secondari all'interno dell'UE<sup>10</sup>.

Poiché il Patto promuove l'adozione di un approccio più rigido sui movimenti secondari, l'Italia e gli altri Paesi di primo ingresso in Europa saranno chiamati a dare attuazione a nuove procedure più stringenti e, potenzialmente, a imporre sanzioni e altre misure giuridiche alle persone richiedenti asilo che si spostano tra stati membri, con l'obiettivo di ridurre tali movimenti. Sebbene queste nuove disposizioni vengano presentate come "soluzioni" in risposta al fenomeno, secondo l'esperienza di IRC tali limitazioni non sono in grado di impedire alle persone di spostarsi tra stati, soprattutto quando i loro

---

<sup>10</sup> Da aprile a giugno 2025 nell'ambito delle attività di IRC Italia a Trieste, al confine italo-sloveno, il nostro staff ha incontrato 1.977 persone. Tra coloro che hanno ricevuto assistenza, il 54% ha espresso la volontà di richiedere asilo in Italia. È particolarmente significativo che il 41% delle persone di nazionalità afghana consideri ora Trieste e l'Italia come loro destinazione finale.

movimenti sono motivati dalla volontà di ricongiungersi ai propri familiari. Al contrario, impedendo l'accesso ai sistemi di tutela, queste politiche creano ulteriori logiche di esclusione sociale, finendo per comportare un crescente bisogno di supporto di natura umanitaria e legale.

Le persone in movimento, incluse le persone richiedenti asilo, transitano dai Paesi di primo ingresso verso altri stati membri dell'UE per diverse ragioni, tra le quali, appunto, il desiderio di ricongiungersi con familiari e amici che possano supportare il loro percorso di integrazione, entrare in contatto con comunità che condividono la loro cultura e lingua e trovare migliori opportunità di lavoro e prospettive di inclusione sociale. Questi movimenti nell'ambito dei confini interni all'UE possono esporre le persone a ulteriori rischi. Chi tenta di attraversare le frontiere interne dell'UE, come nei casi dei valichi italo-francesi di Ventimiglia e Oulx, è stato soggetto a gravi violazioni dei diritti fondamentali, inclusi respingimenti, e ha incontrato difficoltà nel vedere soddisfatti i propri bisogni di base.

Nell'ambito dell'attuale cornice giuridica - e in particolare delle previsioni del Regolamento di Dublino - la competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale ricade, con alcune eccezioni, sul primo stato membro dell'UE nel quale la persona richiedente asilo ha fatto ingresso. Ciò significa che una persona che arriva in Italia, ma che successivamente si sposta in un altro Paese dell'UE, può essere nuovamente trasferita in Italia, dove la sua istanza di protezione internazionale deve essere valutata. Negli ultimi anni si è registrato un numero in crescita di persone che hanno fatto rientro da altri Paesi dell'UE nel nord Italia (in particolare a Milano e Trieste). Tuttavia, in alcuni casi questi rientri avvengono in modo informale anche quando riguardano persone appartenenti a gruppi vulnerabili, in particolare donne con figli minori che presentano indicatori di tratta. Una volta ritornate in Italia, queste persone affrontano notevoli difficoltà nel (ri)accedere alla procedura di asilo, rimanendo così in una situazione giuridica precaria e trovandosi nell'impossibilità di accedere a un'adeguata accoglienza.

Alla luce di questo scenario, l'implementazione delle misure previste dal Patto porta a ulteriori sfide e possibili ostacoli. È infatti previsto un maggiore utilizzo del database Eurodac per tracciare gli spostamenti tra gli stati membri, mentre la nozione di Paese di primo ingresso verrà rafforzata anche attraverso l'impiego di nuove procedure di frontiera. In particolare, con il nuovo Regolamento sulla Gestione dell'Asilo e della Migrazione, l'UE mira a contenere i movimenti secondari estendendo le responsabilità dei primi Paesi di ingresso, che saranno competenti per periodi più lunghi a trattare le domande di asilo di chi vi ha fatto ingresso (Articolo 33). Queste previsioni sono accompagnate dall'introduzione di procedure semplificate e più rapide per il rientro delle persone richiedenti asilo allo stato membro competente, che riducono la possibilità di spostamenti autonomi all'interno dei confini europei. È probabile che queste politiche richiederanno di imporre sanzioni ancora più severe nei confronti delle persone richiedenti asilo che si sposteranno e, in modo controproducente, aumenteranno ulteriormente la pressione sulle infrastrutture di asilo e accoglienza in Italia e negli altri Stati di primo ingresso. Ciò avverrà nonostante il Patto riconosca come proprio questa pressione e l'inadeguatezza degli standard di accoglienza siano tra i principali fattori a causare i movimenti secondari. Se il Meccanismo di Solidarietà previsto dal Patto, obbligatorio ma flessibile, sarà sufficiente ad affrontare queste pressioni, questo avrà un impatto considerevole su tutti i richiedenti asilo in Italia.

## 4. Garantire una procedura d'asilo equa e condizioni di accoglienza adeguate

Una volta fatto ingresso in Italia, l'accesso alla procedura d'asilo e al sistema di accoglienza sono passaggi fondamentali per garantire che le persone che manifestano la volontà di chiedere asilo e quelle portatrici di esigenze e vulnerabilità specifiche siano identificate e indirizzate verso le adeguate misure di tutela. Tuttavia, per troppe persone le difficoltà non terminano una volta raggiunto il territorio italiano: sia che sbarchino sulle coste della Sicilia, della Calabria o della Puglia, sia che arrivino nel nord-est del Paese attraverso la rotta balcanica, le persone richiedenti asilo continuano a dover affrontare gravi ostacoli nel manifestare la loro volontà di chiedere asilo, nell'essere correttamente e prontamente identificate e, di conseguenza, supportate per le loro vulnerabilità, nell'accedere a misure d'accoglienza adeguate e nel soddisfare i propri bisogni essenziali. L'attuazione delle disposizioni del Patto, in particolare nel contesto delle frontiere, porta a ulteriori e crescenti preoccupazioni. L'estensione dell'ambito applicativo delle procedure accelerate ai confini marittimi e terrestri rende infatti ancora più cruciale il rafforzamento dei meccanismi di identificazione delle vulnerabilità in questi contesti. Inoltre, le persone richiedenti asilo continuano a incontrare barriere e ritardi significativi nella registrazione delle loro domande di asilo presso le autorità locali. Una procedura d'asilo rapida, accessibile ed equa è essenziale per garantire una tutela effettiva dei diritti fondamentali di chi cerca protezione.

### Raccomandazioni per il governo italiano

- Garantire che tutte le persone che manifestano la volontà di chiedere protezione internazionale,

indipendentemente dalla loro nazionalità, siano registrate tempestivamente dalle autorità competenti, in conformità con quanto previsto dalla normativa italiana ed europea.

- Emanare una circolare nazionale indirizzata alle Questure con indicazioni operative uniformi sulle procedure di registrazione delle domande di asilo, vietando esplicitamente pratiche discrezionali come controlli informali dei telefoni, rifiuti di accesso basati sulla nazionalità o richieste di documentazione non necessaria.
- Fornire informazioni chiare, accessibili e costantemente aggiornate sulle procedure di registrazione delle domande di asilo e pubblicare queste informazioni sui siti web delle Questure. Le informazioni dovrebbero essere disponibili in più lingue e diffuse anche attraverso i canali di comunicazione maggiormente utilizzati dalle comunità migranti. Dovrebbero inoltre essere specificamente adattate alle esigenze delle persone con particolari vulnerabilità.
- Garantire che le persone con specifiche vulnerabilità – come minori, persone con disabilità, con problemi di salute, incluse le condizioni di salute mentale, vittime di tratta o sopravvissute a tortura, e altre – siano tempestivamente identificate e, di conseguenza, escluse dall'applicazione delle procedure accelerate e indirizzate verso servizi specializzati. Al tal fine è necessario promuovere la formazione adeguata del personale delle forze di polizia di frontiera e delle autorità ai confini marittimi e terrestri in materia di identificazione delle vulnerabilità, con particolare riferimento a quelle meno evidenti (come la tratta di esseri umani e la violenza di genere); il percorso di formazione e identificazione deve venire condotto con il

supporto di mediatori e mediatrici interculturali qualificati e di professionisti sanitari.

- Istituire un meccanismo indipendente di monitoraggio dei diritti fondamentali, in linea con le Linee guida dell'Agenzia dell'Unione europea per i Diritti Fondamentali, che sia collegato a meccanismi nazionali che garantiscano il monitoraggio e la responsabilità istituzionale e riferisca in merito alle azioni correttive che le autorità competenti adottano in risposta alle sue conclusioni e raccomandazioni. Tale meccanismo di monitoraggio dovrebbe coinvolgere in maniera sistematica i rappresentanti della società civile attivi sul territorio, attraverso un apposito gruppo di lavoro tecnico o un comitato consultivo.
- Aumentare l'assegnazione di risorse umane e finanziarie alle Questure, alle Commissioni Territoriali e alle Sezioni specializzate in materia d'immigrazione dei Tribunali, con particolare attenzione alla formazione specialistica del

personale e al potenziamento dei servizi di mediazione interculturale.

- Aumentare i trasferimenti delle persone richiedenti asilo in attesa di accoglienza dalla città di Trieste verso altre regioni italiane, con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili come famiglie e donne sole, al fine di garantire il trasferimento medio di almeno dieci persone al giorno da dicembre a maggio e di venti al giorno da giugno a novembre.
- Destinare risorse finanziarie al rafforzamento del sistema di accoglienza, privilegiando l'investimento nel Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) per ridurre la necessità di usufruire in modo sistemico dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), garantendo al contempo un'adeguata capacità e un equo accesso all'assistenza legale, al sostegno psicosociale e a solidi servizi di mediazione culturale in tutte le strutture di accoglienza.

## LA PROCEDURA D'ASILO

1

### MANIFESTAZIONE DELLA VOLONTÀ DI CHIEDERE ASILO

Una persona esprime la volontà di presentare domanda di asilo presso la Questura o la Polizia di Frontiera. Sebbene non esista un termine formale per la presentazione della domanda, dovrebbe avvenire il prima possibile. Non sono previsti requisiti formali: la domanda può essere presentata oralmente o per iscritto.

2

### REGISTRAZIONE

La registrazione della domanda di asilo avviene presso la Questura e si compone di due fasi:

- Identificazione: la Polizia raccoglie i dati della persona richiedente, scatta delle fotografie e rileva le impronte digitali.
- Formalizzazione: la persona richiedente asilo, con l'assistenza di un/una interprete, compila il modulo di registrazione ("modello C3") per la richiesta di protezione. Il modulo contiene domande sui motivi per i quali la persona ha lasciato il proprio Paese di origine e una sezione dedicata ai bisogni specifici.

La Polizia, che non può entrare nel merito della domanda d'asilo, trasmette il modulo alla Commissione Territoriale.



**3**

### **VALUTAZIONE DA PARTE DELLA COMMISSIONE TERRITORIALE**

Le Commissioni Territoriali sono autorità amministrative che si occupano di asilo in prima istanza e sono distribuite sul territorio italiano. Sono composte da un Viceprefetto, da funzionari/e del Ministero dell'Interno e da un/una esperto/a in materia di protezione internazionale e diritti umani designato dall'UNHCR. Hanno il compito di intervistare le persone richiedenti asilo per raccogliere gli elementi necessari e decidere sull'esito delle domande. Nell'ambito della procedura ordinaria, le persone richiedenti dovrebbero essere convocate per il colloquio entro 30 giorni dalla registrazione della domanda e le decisioni dovrebbero essere assunte nei 3 giorni successivi (termine prorogabile di vari mesi nei casi più complessi).

**4**

### **FASE GIURISDIZIONALE**

In caso di decisione negativa, la persona richiedente asilo ha la possibilità di presentare ricorso dinanzi alla Sezione Specializzata in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale del Tribunale competente.

## **A) ACCESSO ALLA PROCEDURA D'ASILO E ALL'ACCOGLIENZA**

Nel sistema giuridico italiano, il diritto di chiedere asilo è garantito attraverso la cornice normativa europea della protezione internazionale, che riconosce alle persone straniere che si trovano in Italia il diritto di cercare rifugio qualora temano di subire persecuzioni o gravi danni in caso di rientro nel loro Paese di origine. La corretta identificazione delle persone bisognose di protezione internazionale e delle loro vulnerabilità è essenziale per garantire l'accesso alla procedura d'asilo e al sistema di accoglienza. Tuttavia, le persone richiedenti asilo in Italia incontrano ostacoli e ritardi nella registrazione della loro domanda e nell'ingresso nel sistema di accoglienza. Inoltre, la natura accelerata delle procedure di frontiera e la loro stringente tempistica non consentono un adeguato screening delle vulnerabilità. Questa sezione si concentra su tale processo con particolare riferimento ai contesti di frontiera e sulle difficoltà che le persone richiedenti asilo incontrano nell'accesso alla procedura d'asilo e al sistema di accoglienza dopo il loro arrivo via terra o via mare nei luoghi dove il personale di IRC Italia fornisce loro informazioni e assistenza umanitaria.

### **A.1) Procedure e prassi alle frontiere sud**

Il Mediterraneo centrale rimane una delle rotte principali verso l'Europa, e l'Italia è tra i principali punti di ingresso per le persone in cerca di protezione. Chi intraprende questo viaggio spesso sale su imbarcazioni sovraffollate e non idonee alla navigazione, ed è esposto a rischi e costanti violazioni dei propri diritti fondamentali, tra le quali sfruttamento, violenza, abusi e possibilità di annegamento. Nel sud Italia, IRC Italia collabora con l'UNHCR per fornire un supporto essenziale alle persone più vulnerabili. Dei team di mediatori e mediatrici culturali itineranti con competenza in materia di protezione operano a Lampedusa, Catania, Agrigento e Reggio Calabria e offrono informazioni sui diritti e sulla procedura d'asilo alle persone appena arrivate nei porti, negli hotspot e nei centri di accoglienza. L'attività si concentra sull'individuazione dei bisogni specifici, in particolare tra donne, bambini, famiglie, presunte vittime di tratta e persone sopravvissute o a rischio di violenza di genere, indirizzandole verso i servizi di supporto adeguati.

Le persone raggiungono le coste italiane principalmente in seguito ai salvataggi condotti

nell'ambito delle operazioni di Ricerca e Salvataggio (SAR) coordinate dalla Guardia costiera italiana o da navi di ONG, il cui ruolo cruciale e salvavita è ampiamente riconosciuto. Il soccorso in mare è diventato negli anni sempre più complesso, e dal 2019 il governo italiano ha iniziato a portare avanti la politica dei cosiddetti "porti chiusi", rafforzata nel 2023 dalle previsioni del Decreto Legge n. 1/2023. Quest'ultimo decreto ha istituito un Codice di Condotta per le ONG impegnate nelle operazioni SAR, imponendo obblighi più severi e sanzioni amministrative, inclusa la possibilità di sequestro delle imbarcazioni. Alla luce di tali previsioni, al termine delle operazioni di salvataggio, le ONG devono richiedere e dirigersi verso un "porto sicuro" designato dalle autorità italiane. Tuttavia, i porti assegnati si trovano spesso lontano dall'area di soccorso - anche nel centro o nel nord Italia - e questo rende necessari diversi giorni aggiuntivi di navigazione, anziché consentire lo sbarco nei porti

del sud più vicini. Per le persone salvate in mare, molte delle quali sopravvissute a naufragi, ciò comporta una dilatazione dei tempi prima di poter accedere al territorio italiano e ricevere l'assistenza e protezione delle quali avrebbero urgentemente bisogno.

In seguito allo sbarco le persone vengono trasferite nei cosiddetti "hotspot". L'approccio "hotspot" è stato introdotto dall'Agenda UE sulla migrazione nel 2015 per coordinare l'accoglienza e l'identificazione delle persone richiedenti asilo alle frontiere sud dell'Unione europea. Al 30 novembre 2025, gli hotspot in Italia si trovano sull'isola di Lampedusa, in Sicilia (Pozzallo, Porto Empedocle e Messina), in Calabria (Roccella Ionica e Reggio Calabria) e in Puglia (Taranto). In questi centri vengono svolte operazioni di pre-screening e identificazione delle vulnerabilità, e chi manifesta la volontà di chiedere protezione internazionale viene incanalato verso la procedura d'asilo. Le



2024 – Catania, Italia. Un mediatore culturale di IRC Italia tiene una sessione informativa in un centro di accoglienza.

© International Rescue Committee

Foto: Skye McKee per IRC

persone provenienti da “Paesi di origine sicuri” che richiedono asilo possono essere soggette a trattenimento amministrativo, e le loro domande possono essere esaminate con procedure accelerate di frontiera. Con l'attuazione del Patto, il numero e la percentuale di persone incanalate nelle procedure di frontiera accelerate continueranno ad aumentare.

## **A.2) Procedure e prassi alla frontiera nord-est**

Sebbene la maggior parte delle persone in cerca di protezione raggiunga l'Italia via mare, molte continuano a entrare nel Paese anche via terra e in particolare nei pressi della città di Trieste, al confine nord-orientale con la Slovenia. Trieste rappresenta, infatti, il primo luogo sicuro di arrivo per migliaia di persone richiedenti asilo provenienti dalla rotta balcanica. Le persone che si muovono lungo questa rotta giungono in Italia dopo un viaggio lungo e pericoloso, durante il quale hanno patito condizioni di salute precarie e malnutrizione e sono state esposte a violenze fisiche e psicologiche, detenzione e violazioni dei loro diritti umani fondamentali, inclusi respingimenti. All'arrivo, le persone hanno il diritto di chiedere asilo presso l'Ufficio Immigrazione della Questura locale e di accedere al sistema di accoglienza, per trovare finalmente protezione dopo il loro viaggio estenuante. Tuttavia, le persone richiedenti asilo a Trieste si trovano ad affrontare ostacoli pratici per accedere alla procedura d'asilo e rimangono così bloccate in una condizione giuridica di limbo, finendo per non avere accesso a un'accoglienza adeguata.

Dal 2021 IRC Italia opera a Trieste per far fronte alla mancanza di un adeguato monitoraggio e sostegno alle persone che arrivano attraverso la rotta balcanica. In questi anni, i Field Protection Officers multilingue di IRC Italia hanno fornito sul campo assistenza quotidiana a 46.360 persone. Hanno dato loro informazioni essenziali sui loro diritti e sulle possibilità riguardo ai percorsi

giuridici, facilitato l'accesso a servizi essenziali, come l'alloggio e l'assistenza sanitaria, e fornito supporto nell'accesso alla procedura d'asilo. Il team identifica inoltre le persone con bisogni specifici, risponde alle loro necessità e le indirizza ai servizi specializzati per la loro protezione e assistenza. Grazie alla presenza continuativa presso la Stazione Centrale di Trieste, principale punto di transito in città, e all'interazione diretta con le persone in movimento, IRC Italia raccoglie i dati che sono la base per i report di monitoraggio e snapshot. Questi strumenti fungono da piattaforma per amplificare le voci di coloro che hanno bisogno di sostegno e per progettare interventi e azioni di advocacy basati su dati concreti.

## **A.3.) Sfide nell'accesso alla procedura d'asilo**

Le persone richiedenti asilo incontrano diverse difficoltà nella registrazione della propria domanda di asilo — il primo passo della procedura. Inoltre, quando vengono applicate le procedure accelerate, le persone richiedenti asilo non dispongono di tempo sufficiente per comprendere i propri diritti, cercare e ottenere assistenza legale e raccogliere elementi a sostegno della propria domanda. In questo modo si inficia anche il processo di emersione dei bisogni specifici. Inoltre, la nuova normativa riguardo alle operazioni di salvataggio in mare, che impone la designazione dei porti dove le persone possono sbarcare, aggrava le esigenze umanitarie delle persone soccorse in mare, in molti casi sopravvissute a naufragi, che devono aspettare più tempo prima di ricevere la necessaria assistenza e protezione.

Al confine nord, Trieste è diventata non solo un luogo di transito, ma sempre più una destinazione per persone in cerca di protezione internazionale in Italia e luogo di arrivo per chi rientra dopo movimenti secondari all'interno dell'UE<sup>11</sup>. Tuttavia, le persone richiedenti asilo che giungono in città spesso si trovano dinanzi a lunghi tempi di attesa

---

11 Tra aprile e giugno 2025, lo staff di IRC Italia a Trieste, al confine italo-sloveno, ha incontrato 1.977 nuove persone in arrivo. Tra coloro che hanno ricevuto supporto da IRC Italia, il 54% ha espresso la volontà di chiedere asilo in Italia. In particolare, il 41% dei cittadini afgani considera oggi Trieste e l'Italia la propria destinazione finale.



per accedere alla Questura e a pratiche discrezionali - come controlli informali dei telefoni e richieste di documenti non necessari - che hanno l'effetto di farli rimanere in una situazione di limbo legale per settimane, senza poter registrare la domanda di asilo e, di conseguenza, senza poter accedere alle strutture di accoglienza. Per soddisfare i loro bisogni primari, quali quelli relativi all'alloggio e alla salute, dipendono quindi dalle organizzazioni della società civile.

Dalle attuali difficoltà nella fase di registrazione delle domande d'asilo emerge come l'attuazione delle disposizioni del Patto rischia di aggravare le criticità in essere, in particolare nel contesto delle frontiere. Queste aree saranno i luoghi principali dove verranno condotte le attività di screening delle vulnerabilità e implementate le procedure accelerate di frontiera. La nuova procedura di frontiera prevista dal Patto, infatti, sarà obbligatoria per le persone richiedenti asilo provenienti da Paesi con un tasso di riconoscimento della protezione internazionale a livello UE inferiore al 20%<sup>12</sup>. Ciò significa che tale procedura riguarderà alcune tra le principali nazionalità di persone che chiedono asilo in Italia, quali, ad esempio, Bangladesh e Perù. La mancata identificazione dei bisogni specifici potrà avere implicazioni concrete ed estremamente rilevanti per le persone coinvolte: l'esame delle domande infatti dovrà avvenire nel termine di dodici settimane e, in questo contesto, le persone potranno essere sottoposte a trattenimento amministrativo<sup>13</sup>. Sebbene il Regolamento Screening del Patto dia priorità all'identificazione dei bisogni specifici, le tempistiche stringenti previste dall'articolo 12 — solo sette giorni per chi arriva alle frontiere esterne e appena tre giorni per chi viene intercettato all'interno del territorio nazionale — sono incompatibili con il tempo necessario per i processi di emersione delle vulnerabilità. Le persone, infatti, necessitano tempi e luoghi idonei

per sentirsi sufficientemente al sicuro e per trovarsi nella condizione di condividere aspetti sensibili e dettagli delle esperienze vissute, in particolar modo quelli relativi alla violenza di genere o alla persecuzione o discriminazione subita dalle persone LGBTIQ+. Al contempo, dare attuazione all'obbligo di condurre attività di screening preliminare sulle condizioni di salute e sulle vulnerabilità richiederà all'Italia di ristrutturare e ridisegnare in modo sostanziale il proprio sistema di accesso al territorio. Al momento non risulta che siano state individuate e predisposte strutture adeguate a effettuare attività di screening e di valutazione delle domande di asilo nei termini della procedura accelerata di frontiera, né ai confini marittimi né a quelli terrestri. Tali screening richiederanno inoltre il coinvolgimento di personale medico qualificato e di "autorità specializzate formate a questo scopo", che attualmente non sono impiegate in modo stabile nelle pratiche di pre-screening né ai confini marittimi né a quelli terrestri. Dare un'efficace attuazione delle disposizioni del Patto garantendo il pieno rispetto dei diritti fondamentali dipende, inoltre, dall'istituzione di meccanismi di monitoraggio indipendenti ed effettivi che in Italia

12 La procedura di frontiera sarà facoltativa in molti casi, ma diventerà obbligatoria per le persone richiedenti che abbiano ingannato le autorità o distrutto documenti; provengano da un Paese con un tasso di riconoscimento della protezione inferiore al 20%; oppure costituiscano una minaccia per la sicurezza (art. 46 del Regolamento Procedure).

13 Ai sensi degli artt. 20-23 del Regolamento Procedure le domande presentate da persone con bisogni specifici non devono essere incanalate nelle procedure di frontiera.



non sono ancora in essere e che devono necessariamente essere costituiti per garantire il rispetto dell'ordinamento interno con la normativa UE<sup>14</sup>.

## Box 3: Procedure accelerate e di frontiera

Nella normativa italiana sono state introdotte procedure accelerate per l'esame delle domande di asilo in virtù delle quali le Commissioni Territoriali, organi con funzione di valutazione delle istanze, devono adottare la decisione entro nove giorni dalla registrazione della domanda. In questo modo le persone richiedenti asilo hanno un tempo estremamente limitato per comprendere la procedura e i suoi risvolti pratici, ricevere assistenza legale e preparare il proprio caso. Le procedure accelerate hanno un esteso ambito applicativo che comprende, ad esempio, l'esame delle domande delle persone trattenute in detenzione amministrativa e quelle di coloro che provengono da Paesi di origine designati come sicuri e che presentano domanda di protezione internazionale in una zona di frontiera o di transito<sup>15</sup>. Quest'ultima ipotesi è quella prevista dalla procedura di frontiera: in questo caso il termine previsto per la conclusione dell'iter decisionale da parte della Commissione Territoriale è di sette giorni.

Calendarizzare, condurre interviste e adottare decisioni in termini così ristretti porta le Commissioni Territoriali non solo a lavorare sotto una forte pressione numerica, ma anche a condurre valutazioni meno approfondite, con conseguenze in termini di standard di tutela non uniformi sul territorio regionale. Come già evidenziato, il numero di domande di asilo da trattarsi in via accelerata è in crescita soprattutto alla luce del fatto che molte delle persone che chiedono protezione internazionale in Italia provengono da Paesi designati come sicuri (si pensi a Bangladesh, Perù e Tunisia). Numeri così elevati e tempi così stringenti non favoriscono il percorso di identificazione delle persone con bisogni specifici. Le domande di persone con bisogni e vulnerabilità specifiche non possono essere incanalate nell'ambito di procedure accelerate e queste persone hanno diritto a garanzie procedurali specifiche, a un supporto professionale (incluso di natura psicologica) e ad adeguate condizioni di accoglienza. Affinché tale garanzia sia applicata, tuttavia, è necessario che la persona vulnerabile sia identificata come tale: da ciò emerge come la fase di screening precoce sia ancora più determinante per tutelare i diritti delle persone più vulnerabili che raggiungono l'Europa<sup>16</sup>.

---

14 Si vedano gli artt. 10 del Regolamento Screening e 43 del Regolamento Procedure.

15 Le aree di frontiera e di transito sono quelle individuate dal Decreto Ministeriale del 5 agosto 2019 e comprendono le aree nelle province di Trieste e Gorizia; le province di Crotone, Cosenza, Matera, Lecce, Brindisi; due aree in Sicilia, di cui una relativa alle province di Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Catania e Messina, e un'altra che comprende le province di Trapani e Agrigento; e l'area della Città Metropolitana di Cagliari (sud Sardegna).

16 Ciò rende lo strumento del "Vademecum sulle vulnerabilità" ancora più rilevante. Adottato dal Ministero dell'Interno in stretta collaborazione con agenzie europee e organizzazioni internazionali (come UNHCR, OIM, UNICEF), questo strumento operativo promuove il coordinamento tra gli attori coinvolti nell'identificazione e nel supporto delle persone con bisogni specifici, al fine di garantirne la pronta individuazione a partire dal momento del salvataggio in mare e proseguendo attraverso le procedure di screening negli hotspot e nelle successive fasi della procedura d'asilo e dell'accoglienza.



#### **A.4) Ostacoli nell'accesso alle misure di accoglienza**

Secondo la normativa europea, le persone richiedenti asilo hanno diritto a ricevere accoglienza immediatamente dopo aver manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale. In Italia, l'accoglienza delle persone richiedenti asilo e rifugiate è strutturata in un sistema a due livelli: i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) e il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI). Il SAI dovrebbe essere il principale sistema di accoglienza e garantisce un insieme di servizi, tra i quali l'assistenza legale, il supporto psicologico, i corsi di lingua e i corsi professionali, finalizzati a favorire il percorso di integrazione. Nella pratica, tuttavia, i CAS, gestiti dalle Prefetture locali, sono diventati il modello predominante a causa della mancanza di una pianificazione a lungo termine della gestione dell'accoglienza, caratterizzata da una logica emergenziale. Questa inversione del sistema determina che la maggior parte delle persone richiedenti asilo sia ospitata in strutture CAS, con standard di servizi disomogenei e con accesso limitato al supporto garantito dalla rete SAI.

Il personale IRC ha osservato negli anni come nei CAS spesso non sia garantito l'accesso ai servizi di base e a misure di accoglienza adeguate. Nel tempo vi è stata infatti una progressiva diminuzione delle risorse allocate per la gestione dei CAS che, a sua volta, ha portato a una graduale riduzione dei servizi erogati, in particolare nell'ambito del supporto psicosociale e legale. A causa di un budget via via più ridotto nelle strutture di accoglienza si registra una carenza di personale e di mediazione interculturale. Senza mediatori e mediatrici, i bisogni primari, soprattutto quelli legati alla salute, spesso non vengono intercettati né soddisfatti, e l'accesso ai servizi sanitari diviene in tal modo particolarmente difficile. Ciò ha un forte impatto sulla capacità di identificare e fornire adeguato supporto alle persone portatrici di vulnerabilità specifiche, ostacolata ulteriormente da procedure di screening inadeguate e da un insufficiente coordinamento, anche in termini di condivisione

delle informazioni rilevanti, tra i diversi attori coinvolti nella filiera dell'accoglienza (dagli hotspot ai CAS).

A Trieste, frontiera nord-est, spesso l'obbligo di garantire l'accesso all'accoglienza per i richiedenti asilo subito dopo la manifestazione di volontà non viene rispettato. Nel 2024, un terzo delle persone assistite da IRC Italia apparteneva a gruppi vulnerabili - come minori non accompagnati, famiglie e donne sole - e in molti casi è stato documentato che si ritrovassero a dormire all'aperto, esposte a gravi rischi di violenza e sfruttamento. A metà del 2024 si è registrato un miglioramento in ragione dei trasferimenti di circa sessanta persone a settimana in altre città italiane dotate di maggiore disponibilità di posti di accoglienza. Tuttavia, da giugno 2025 questa buona pratica si è notevolmente ridotta. Infatti, nonostante si registrasse un aumento degli arrivi tipico del periodo estivo, i trasferimenti sono stati dimezzati." La situazione è stata aggravata dalle previsioni della Legge n. 187/2024, che stabilisce un criterio prioritario per l'accoglienza delle persone soccorse in mare. Alla luce di questa normativa, coloro che arrivano via terra, attraverso sbarchi autonomi o trasferimenti in base al Regolamento di Dublino, vengono ammessi alle misure di accoglienza solo in caso di disponibilità di posti non riservati alle persone arrivate via mare. Come conseguenza di queste prassi e politiche, a settembre 2025 il sistema di accoglienza di Trieste era di nuovo al collasso. Nonostante negli anni la società civile abbia più volte chiesto che venissero adottati degli interventi istituzionali e di sistema, non sono state implementate soluzioni strutturali efficaci né una pianificazione a lungo termine per la gestione di un fenomeno stabile.

#### **B) ATTUARE UNA PROCEDURA D'ASILO RAPIDA ED EQUA**

Per le persone in fuga da persecuzioni e conflitti l'accesso alla procedura d'asilo è un momento cruciale e propedeutico a ricostruire la propria vita in condizioni di sicurezza nel contesto ospitante. L'Italia ha negli anni sviluppato un solido sistema

d'asilo; tuttavia le persone richiedenti asilo continuano a dover affrontare ostacoli e ritardi nella fase di registrazione delle loro domande presso le autorità locali, anche a causa di prassi disomogenee sul territorio nazionale. IRC Italia monitora l'accesso e l'implementazione della procedura d'asilo in tutto il Paese attraverso attività di protection monitoring, case management e il potenziamento dei meccanismi di referral, in stretta collaborazione con le organizzazioni della società civile e le altre parti interessate.

### **B.1.) Rafforzare un sistema d'asilo solido sotto pressione**

L'Italia ha lavorato per aumentare la propria capacità di esaminare le domande d'asilo e ridurre l'arretrato, anche con il sostegno di agenzie dell'UE<sup>17</sup> e di quelle delle Nazioni Unite (tra le quali l'UNHCR). Dal 2017 il sistema d'asilo è stato rafforzato e migliorato attraverso la [riforma](#) delle Commissioni Territoriali e la creazione di Sezioni specializzate in materia d'immigrazione nei Tribunali, che hanno contribuito a sviluppare competenze specifiche tra i giudici in questa materia. Nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, le autorità italiane che si occupano di asilo hanno inoltre sviluppato e attuato meccanismi di referral finalizzati alla pronta identificazione, referral e assistenza delle persone con bisogni specifici, come [vittime di tratta](#) o persone sopravvissute o a rischio di violenza di genere. Più in generale, l'ecosistema dell'asilo — che comprende ONG, centri di accoglienza e altri attori — ha rafforzato la propria capacità di fornire supporto adeguato a persone richiedenti asilo vulnerabili, anche

attraverso la costruzione di canali di comunicazione e di referral a livello locale per garantire loro adeguata assistenza e tutela.

Tuttavia, sistema d'asilo italiano è da tempo sottoposto a una significativa pressione. L'impatto delle continue modifiche normative in materia di asilo e migrazione è stato estremamente rilevante: dal 2023 sono stati adottati cinque decreti legge<sup>18</sup> che hanno introdotto importanti modifiche riguardo ai diritti delle persone richiedenti asilo e rifugiate e ridotto le garanzie previste nell'ambito della procedura d'asilo. Tra queste misure rientrano l'adozione dell'elenco dei Paesi di origine che l'Italia considera "sicuri", l'estensione dell'ambito di applicazione delle procedure accelerate<sup>19</sup> e le disposizioni relative al ritiro implicito delle domande d'asilo<sup>20</sup>.

### **B.2.) Continui ritardi e ostacoli nella fase di registrazione delle domande**

La fase di registrazione della domanda d'asilo è un nodo critico della procedura in tutto il territorio nazionale. Sulla base di quanto previsto dalla normativa italiana ed europea, le autorità sono tenute a registrare le domande di asilo il prima possibile dopo che una persona ha manifestato la volontà di chiedere asilo, e in ogni caso entro un termine massimo di 3-16 giorni lavorativi. Tuttavia, come emerge dal [report](#) di IRC Italia del 2024 sull'accesso alla procedura d'asilo, questa previsione continua a essere raramente rispettata.

Nelle principali città italiane, come Milano, Roma e Trieste, le persone richiedenti asilo riescono a formalizzare la propria domanda spesso solo dopo

17 In particolare, l'[Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo \(EUA\)](#) ha previsto l'impiego del proprio personale per supportare le fasi di registrazione delle domande e la fase amministrativa e giudiziaria della procedura d'asilo. Si veda la [Valutazione esterna del piano operativo EUA-A-Italia 2022-2024](#).

18 [Decreto-legge n. 1/2023](#); [Decreto-legge n. 20/2023](#); [Decreto-legge n. 133/2023](#); [Decreto-legge n. 145/2024](#); e [Decreto-legge n. 158/2024](#).

19 Ad esempio, nel 2024 è stata introdotta una nuova ipotesi di procedura accelerata che si applica anche alle domande presentate — senza giustificato motivo — oltre 90 giorni dall'"ingresso irregolare" della persona richiedente o dall'inizio del suo "soggiorno irregolare". In questi casi specifici, alle persone richiedenti asilo non viene garantito l'accesso a misure di accoglienza. Il [Decreto Legge n. 145/2024](#), convertito nella Legge n. 187/2024, ha introdotto questa previsione nell'art. 28-bis, comma 2, lettera e-bis, del [Decreto Legislativo n. 25/2008](#).

20 Il ritiro implicito della domanda trova applicazione se la persona richiedente: (a) lascia senza giustificazione un centro di accoglienza o evade da un hotspot o da un centro di detenzione per immigrati prima del colloquio d'asilo; oppure (b) non si presenta al colloquio dinanzi alla Commissione Territoriale dopo essere stata debitamente convocata. In tali casi, le autorità possono chiudere il procedimento e adottare una decisione. Art. 23-bis, [Decreto Legislativo n. 25/2008](#).



diverse settimane - a volte persino mesi - di tentativi di accesso agli Uffici delle Questure. Prassi e limitazioni sono estremamente varie: a Milano è stata sperimentata la digitalizzazione della procedura per la richiesta degli appuntamenti per la registrazione delle domande senza che, tuttavia, venisse risolto del tutto il problema delle attese. A Roma e Torino le persone richiedenti devono aspettare in lunghe code davanti alle Questure fin dalle prime ore del mattino nella speranza di entrare negli uffici. I criteri di ammissione agli Uffici Immigrazione risultano spesso poco chiari e, in alcune giornate, sembrano dipendere addirittura da decisioni discrezionali basate sulla nazionalità delle persone. A Trieste, le persone richiedenti asilo affrontano barriere sistemiche nell'accedere alla Questura: vengono infatti segnalate prassi preoccupanti e richieste di documenti non previsti dalla normativa italiana, tra le quali l'esibizione di documenti di identità, l'indicazione di un domicilio come condizione per presentare domanda, l'obbligo di rendere dichiarazioni in caso di documenti mancanti e controlli telefonici informali condotti senza interpreti. Molte persone vengono respinte senza spiegazioni, talvolta subendo intimidazioni verbali all'ingresso dell'Ufficio Immigrazione della Questura. Queste prassi hanno generato esiti discriminatori, che i tribunali locali, in seguito a, class action, hanno sanzionato.



## 5. Rafforzare i percorsi di accesso sicuri e l'integrazione

Negli ultimi anni, l'Italia ha compiuto importanti passi per sperimentare possibilità volte a creare e rafforzare i percorsi di accesso sicuri per persone rifugiate e per aumentare le possibilità di soggiorno per alcune persone provenienti dall'Ucraina titolari di protezione temporanea. Il governo dovrebbe rafforzare e ampliare ulteriormente queste iniziative per offrire alternative sicure alle pericolose rotte migratorie e garantire maggiori opportunità verso l'inclusione sociale di lungo termine. In ogni caso, l'adozione di tali iniziative non può giustificare restrizioni all'esercizio del fondamentale diritto di chiedere asilo.

I percorsi sicuri verso la protezione sono strumenti pratici finalizzati al trasferimento di persone da contesti a rischio verso un altro Paese relativamente sicuro in cui possano iniziare a ricostruire la propria vita. Nel contesto italiano tra questi percorsi vi sono i corridoi umanitari, i canali migratori per motivi di studio o lavoro e sperimentazioni di modelli di sponsorship. Queste iniziative non solo offrono alle persone la possibilità di fuggire alle persecuzioni e di essere accolte nelle loro nuove comunità, ma possono anche contribuire ad alleggerire la pressione migratoria sui principali Paesi che ospitano persone rifugiate, e rappresentano un'alternativa fondamentale a intraprendere viaggi pericolosi. Le evidenze mostrano che, quando le persone hanno accesso a percorsi di migrazione sicuri, scelgono in larga misura questi ultimi rispetto alle rotte migratorie irregolari. Nonostante il Patto miri a rafforzare un quadro comune di cooperazione per la costruzione di canali sicuri anche attraverso le previsioni del Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione e del Regolamento sul quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, ad oggi manca ancora un approccio

strategico e unitario in questa direzione. IRC Italia esorta quindi il governo italiano a compiere ulteriori passi per formalizzare e ampliare l'ambito applicativo dei percorsi di accesso a beneficio di un numero maggiore di persone rifugiate.

Inoltre, l'utilizzo, per la prima volta, della Direttiva sulla Protezione Temporanea (DPT) ha garantito protezione in Italia a centinaia di migliaia di persone in fuga dall'Ucraina. Tuttavia, la DPT cesserà la sua efficacia nel marzo 2027, quando la maggior parte delle persone titolari di protezione temporanea non saranno in grado di avere soluzioni per ottenere uno status di soggiorno più durevole né di specifiche misure di integrazione. Il governo italiano ha compiuto un passo importante nel 2024 permettendo alle persone titolari di permesso di soggiorno per protezione temporanea di convertire il loro titolo in quello per motivi di lavoro. Oltre a questa previsione specifica manca, tuttavia, un approccio unitario e sistemico verso la costruzione di soluzioni durevoli per le persone che sono state costrette a fuggire dall'Ucraina.

### Raccomandazioni per il governo italiano

- Ampliare i canali di migrazione sicura – senza porre in essere limitazioni al diritto di chiedere asilo – affinché le persone in fuga da persecuzioni e conflitti non siano costrette a mettere a rischio la propria vita affrontando viaggi sempre più pericolosi alla ricerca di protezione.
- Rafforzare il sistema dei corridoi umanitari, costruendo un meccanismo istituzionale che preveda la creazione di procedure trasparenti e criteri di selezione chiari e che superi l'attuale sistema di accordi ad hoc.

- Potenziare gli ulteriori canali sicuri di natura complementare, inclusi quelli legati all'istruzione, alla formazione professionale, al lavoro e i modelli di sponsorship per garantire la protezione delle persone rifugiate e sostenere i settori produttivi che affrontano carenze sistemiche di manodopera.
- Facilitare l'accesso a soluzioni di protezione durevoli per le persone in fuga dall'Ucraina, rendendo accessibili altri tipi di permesso di soggiorno, oltre a quelli relativi al lavoro, e adottando un'interpretazione flessibile dei criteri di ammissibilità, che tenga conto delle circostanze degli individui con protezione temporanea; inoltre, garantire che le persone che intendono presentare domanda d'asilo siano adeguatamente informate circa tale possibilità e siano messe nella condizione di esercitare tale diritto prima della cessazione della protezione temporanea; infine, promuovere la costruzione di ulteriori percorsi di integrazione di lungo termine.
- Investire, in linea con il Regolamento sul quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, nella creazione di un processo di reinsediamento e integrazione dei rifugiati che preveda il coinvolgimento di personale adeguato, al fine di formalizzare le procedure ad hoc esistenti.

## A) SPERIMENTARE PERCORSI VERSO LA PROTEZIONE: BUONE PRATICHE IN UN SISTEMA COMPLESSO

Mentre il numero di persone costrette a intraprendere viaggi sempre più pericolosi è in aumento, i percorsi sicuri continuano a essere uno strumento chiave per garantire protezione a chi fugge dai conflitti, ridurre il numero di morti in mare e prevenire i rischi di patire violenze e sfruttamento durante il viaggio. Negli anni l'Italia ha avviato diversi programmi pilota in questo ambito, principalmente in risposta a urgenti bisogni umanitari delle persone in fuga da conflitti, ed è stata pioniera a livello globale nella sperimentazione di canali di migrazione lavorativa

destinati alle persone rifugiate. Questi modelli offrono percorsi sicuri per le persone in fuga, contribuendo al contempo alle esigenze di manodopera del Paese, che non vengono soddisfatte dall'arrivo lavoratori stranieri previsto dal cosiddetto "Decreto Flussi"<sup>21</sup>. Le persone che utilizzano la piattaforma Refugee.Info di IRC, inclusi coloro che si trovano fuori dall'Italia, chiedono regolarmente informazioni sulle possibilità di ottenere un visto per lavoro verso l'Italia e sui percorsi per entrare nel Paese (procedure per visti, corridoi umanitari, reinsediamento e ricongiungimento familiare, tra gli altri): questo trend evidenzia sia una generale carenza di informazioni chiare sulle opzioni di ingresso legale, sia un bisogno crescente e urgente di percorsi accessibili per raggiungere la protezione in Europa.

Per garantire protezione e opportunità alle persone in fuga da conflitti e persecuzioni, nonché per promuovere al contempo gli interessi nazionali dell'Italia, il governo dovrebbe formalizzare, ampliare e rafforzare questi e ulteriori percorsi sicuri per le persone rifugiate. Portando avanti un approccio strategico ai percorsi sicuri, il governo italiano dovrebbe inoltre considerare l'istituzione di un programma formale di reinsediamento delle persone rifugiate. Il Regolamento sul quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, che fa parte del pacchetto di misure del Patto, dovrebbe essere utilizzato come base di partenza per favorire un approccio più uniforme e che tenga al centro le persone bisognose di protezione. La normativa infatti, definisce criteri comuni per la selezione delle persone che necessitano di protezione internazionale, con particolare attenzione ai soggetti più vulnerabili, e definisce un piano annuale di reinsediamento.

I corridoi umanitari sono percorsi sicuri volti a facilitare l'ingresso in Italia di persone particolarmente vulnerabili, tra cui madri sole con figli, vittime di tratta e persone portatrici di disabilità o di problematiche di natura sanitaria. In Italia i

21 Il "Decreto Flussi" rappresenta l'unico canale di ingresso in Italia per la migrazione lavorativa. Si tratta di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui il governo italiano stabilisce quote annuali o triennali di cittadini non appartenenti all'Unione europea che possono entrare in Italia per lavoro subordinato, autonomo o stagionale (art. 21 del Decreto Legislativo n. 286/1998).



corridoi sono realizzati tramite progetti di finanziamento privato promossi da organizzazioni della società civile e di natura religiosa, in collaborazione con i Ministeri degli Affari Esteri e dell'Interno. Dall'inizio di tali attività, cominciate nel febbraio 2015, i corridoi umanitari hanno permesso l'arrivo in Italia di circa 4.000 persone provenienti da Etiopia, Iran, Giordania, Libano, Libia, Niger e Pakistan, incluse 797 persone rifugiate nel 2024.

I corridoi umanitari funzionano attraverso la costruzione un di processo strutturato e articolato in più fasi. Le persone vulnerabili vengono identificate nei Paesi di primo asilo e poi trasferite in sicurezza in Italia, dove le organizzazioni coinvolte forniscono loro un sostegno fondamentale per l'accoglienza e l'inclusione sociale a lungo termine. Una volta giunte in Italia, le persone trasferite possono presentare domanda di asilo: in molti casi, le loro domande sono considerate "manifestamente fondate" e quindi trattate in via prioritaria, permettendo di arrivare al riconoscimento dello status di rifugiato in tempi rapidi. I corridoi umanitari non sono previsti dalla normativa nazionale, ma prendono forma tramite specifici Protocolli d'intesa<sup>22</sup> tra istituzioni italiane e le organizzazioni sottoscrittrici. In assenza di procedure ufficiali per presentare domanda e di criteri di selezione pubblici, l'attuazione di tali strumenti è ancorata alla volontà politica e ad accordi ad hoc, mentre, tenuto conto della sensibilità e della rilevanza del tema, sarebbero necessari maggiore trasparenza e un solido meccanismo di natura istituzionale.

L'Italia ha inoltre sperimentato un approccio community-based attraverso programmi di community sponsorship. In questi progetti, individui o gruppi forniscono supporto economico, emotivo, relazionale e pratico per aiutare persone rifugiate a stabilirsi e integrarsi nel Paese ospitante. La community sponsorship si basa su un meccanismo di responsabilità condivisa: il governo e le organizzazioni della società civile si incaricano di supervisionare il processo, mentre le comunità

locali hanno un ruolo diretto nell'offrire alle persone rifugiate le risorse e il supporto necessari per ricostruire la propria vita e partecipare attivamente nel nuovo contesto sociale. IRC Italia partecipa al progetto GROWTH, attivo in Italia, Irlanda e Germania, che mira ad ampliare le opportunità di sponsorship e, quindi, di canali di ingresso sicuri. Il progetto intende sviluppare strategie idonee a reclutare e fidelizzare sponsor, sperimenta pratiche innovative per aumentare il coinvolgimento della comunità e rafforza la capacità del sistema sviluppato di rispondere alle crisi e ai conseguenti bisogni. Affrontando gli ostacoli e identificando le motivazioni delle persone e dei gruppi a partecipare agli schemi di community sponsorship, GROWTH ha l'obiettivo di realizzare un potenziale ancora inesplorato, quello rappresentato dalle comunità europee che si occupano di accoglienza delle persone rifugiate.

Oltre ai corridoi umanitari e ai programmi di community sponsorship, l'Italia ha lavorato alla costruzione di ulteriori canali di accesso complementari e sicuri tramite programmi in materia di istruzione e lavoro. Nell'ambito formativo, il progetto UNICORE (Corridoi Universitari per Rifugiati), promosso da università italiane in partnership con UNHCR e organizzazioni della società civile, offre borse di studio e supporto individualizzato a studenti e studentesse rifugiati provenienti dai Paesi di primo asilo permettendo loro di iscriversi alle università italiane e conseguire una laurea. Queste iniziative pionieristiche non solo offrono alle persone rifugiate un modo dignitoso per ricostruire la propria vita, ma contribuiscono anche ad affrontare la carenza di manodopera in Italia. Per quanto attiene ai canali di mobilità lavorativa, il programma Labour Corridors for Refugees facilita la selezione e la formazione di persone rifugiate qualificate in Paesi terzi e il loro ingresso regolare nel mercato del lavoro italiano. Avviato nel giugno 2025, il programma permetterà a 70 rifugiati che arriveranno tramite Colombia, Egitto, Uganda e Giordania di raggiungere l'Italia e lavorare in diversi settori.

---

22 Si veda, ad esempio, il Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto Corridoi Umanitari/evacuazioni per l'Afghanistan.

Nonostante la creazione di specifici programmi in risposta a emergenze di carattere umanitario e percorsi per l'accesso a opportunità educative e lavorative dedicati a persone rifugiate, più in generale il sistema di accesso italiano per la migrazione a scopo lavorativo presenta numerose criticità. Il cosiddetto “Decreto Flussi” spesso non risponde alle reali esigenze del mercato del lavoro né garantisce condizioni lavorative dignitose a coloro che riescono a entrare in Italia. Tra il 2023 e il 2025, il governo ha autorizzato 452.000 ingressi nel mercato del lavoro italiano, e per il periodo 2026-2028 ne ha approvati ulteriori 500.000. Le modalità di accesso a tale procedura, tuttavia, risultano inefficienti. Il sistema, infatti, si basa su un “Click Day”, una procedura online ormai obsoleta nell'ambito della quale le quote disponibili si esauriscono in pochi minuti e che porta a un numero molto basso di contratti di lavoro effettivamente sottoscritti e, di conseguenza, di permessi di soggiorno rilasciati. Nel 2024, meno dell'8% dei posti previsti dalle quote è stato effettivamente utilizzato e ha portato a un'effettiva assunzione. Riguardo al “Click Day” del 2025, le persone che utilizzano i servizi di Refugee.Info hanno segnalato a IRC Italia di essere stati truffati nell'ambito di tale procedura, pagando un corrispettivo non richiesto per l'ingresso in Italia e il rilascio del visto, senza che poi vi fosse un effettivo datore di lavoro e un impiego una volta giunti in Italia. Una volta arrivate, le persone raccontano di essere state lasciate senza alcun supporto e di trovarsi per tale ragione non solo senza regolare titolo di soggiorno, ma anche esposte a gravi rischi di sfruttamento lavorativo e tratta di esseri umani.

## **B) VERSO UNA TRANSIZIONE EFFICACE: DALLA PROTEZIONE TEMPORANEA A SOLUZIONI DUREVOLI**

A luglio 2025, quasi 170.000 persone in fuga dall'Ucraina risiedevano e lavoravano legalmente in Italia grazie alla protezione temporanea. Quando a marzo 2027 il regime di protezione temporanea cesserà la sua efficacia, se non verranno adottate

soluzioni durevoli riguardo al loro status giuridico queste persone rischieranno di trovarsi dinanzi a un futuro incerto. Nel 2024 il governo italiano ha introdotto la possibilità per le persone titolari di permessi di protezione temporanea di chiedere la conversione dei loro titoli di soggiorno in permessi di soggiorno per motivi di lavoro. Tuttavia, mancano dati ufficiali sul numero di titolari di protezione temporanea che hanno effettivamente ottenuto tale conversione e, inoltre, molte delle persone che sono state costrette a lasciare l'Ucraina— in gran parte donne, famiglie e minori non accompagnati — potrebbero non avere i requisiti per beneficiare di questa possibilità. Per evitare che chi oggi risiede legalmente in Italia scivoli in una condizione di irregolarità di soggiorno o che il sistema d'asilo venga sovraccaricato da domande di persone fuggite dall'Ucraina, è necessario costruire ulteriori soluzioni orientate alla protezione che siano più stabili e durature.

L'Italia aveva recepito la DPT nel proprio ordinamento nel 2003. La Direttiva definisce la cornice normativa per garantire rapidamente il rilascio di un permesso di soggiorno di natura temporanea alle persone in fuga senza rendere necessario che presentino domanda di asilo. Dalla sua attivazione a livello europeo, avvenuta in seguito all'invasione su larga scala dell'Ucraina da parte della Russia il 24 febbraio 2022, fino a giugno 2025, il sistema ha garantito protezione a oltre 200.000 persone provenienti dall'Ucraina. Rispetto ai tempi spesso lunghi della procedura d'asilo, la procedura della protezione temporanea ha consentito una rapida registrazione delle domande presso le Questure e il rilascio della ricevuta della domanda di permesso di soggiorno. Quest'ultima garantisce l'esercizio immediato di diritti fondamentali, permettendo l'accesso ai servizi quali l'assistenza sanitaria in attesa del rilascio del permesso vero e proprio. Alle persone che hanno richiesto la protezione temporanea è stato inoltre riconosciuto l'accesso alle misure di accoglienza e al mercato del lavoro sin dalla fase della registrazione della domanda. È un sistema efficiente che ha permesso di superare ritardi che altrimenti avrebbero rappresentato barriere





2024 - Milano, Italia. Fotografia della ballerina Tetiana Haidar. Tetiana proviene dalla regione di Poltava ed è stata costretta a fuggire dall'Ucraina con i suoi due figli quando la guerra è peggiorata. Ha dedicato tutta la sua vita alla danza professionale. Quando ha saputo che IRC stava cercando un'insegnante di danza, ha presentato la sua candidatura ed è diventata incentive worker, insegnando danza ad altre persone rifugiate presso il Centro Donne di Milano.

© International Rescue Committee

Foto: Tamara Kiptenko per IRC

nell'accesso a servizi essenziali. Tuttavia, nonostante la comprovata efficienza, risulta evidente la differenza di trattamento ricevuto rispetto a persone richiedenti asilo di altre nazionalità in termini di tutele e di accesso al sistema di accoglienza.

Dall'inizio dell'invasione su larga scala dell'Ucraina, IRC Italia ha avviato interventi mirati a fornire una risposta adeguata ai bisogni urgenti delle persone in fuga, con particolare attenzione a donne, bambini e persone con vulnerabilità specifiche. Tra questi interventi, l'assistenza legale, il supporto psicosociale e per la salute mentale (Mental Health and Psychosocial Support, MHPSS), e l'apertura di Spazi Sicuri per Donne e Ragazze (Women and Girls Safe Spaces, WGSS) a Milano, Trieste, Torino e Roma, hanno permesso alle

donne sopravvissute a violenza di genere di condividere in un ambiente appropriato la propria esperienza e di accedere a servizi specializzati. Questa esperienza ha messo in luce numerose e urgenti preoccupazioni riguardo all'effettiva protezione delle persone arrivate dall'Ucraina. Il disagio psicologico, soprattutto tra gli adolescenti, è emerso come una delle sfide principali. Il trauma del proprio vissuto migratorio e del contesto di guerra, aggravato da ritardi di natura burocratica nel percorso di inclusione socio-lavorativa e dall'isolamento sociale, accresce i rischi di conseguenze a lungo termine sulla salute mentale. Le donne si trovano inoltre esposte a ulteriori rischi specifici correlati a fenomeni di violenza di genere, inclusa la violenza domestica, spesso legata a doppio filo con la dipendenza economica dagli autori di violenza e dalla limitata conoscenza

dei sistemi di protezione disponibili in Italia. Condizioni lavorative precarie espongono ulteriormente le persone costrette alla fuga a sfruttamento lavorativo: molte persone, con scarsa consapevolezza riguardo ai loro diritti, lavorano senza contratto e sono maggiormente ricattabili e sottoposte a salari bassi, orari estenuanti e ambienti lavorativi insalubri. Ciò rende più difficile che le persone titolari di protezione temporanea si trovino nella condizione di potere convertire i loro permessi in titoli di soggiorno più stabili per motivi di lavoro. Inoltre, barriere strutturali all'inclusione, come l'obbligo di residenza anagrafica per accedere a determinati servizi pubblici, penalizzano sistematicamente i nuovi arrivati e ostacolano il loro percorso verso soluzioni di integrazione di lungo termine.

Dare attuazione alla DPT è stato fondamentale per garantire protezione immediata alle persone in fuga e a evitare una forte pressione sui sistemi d'asilo; tuttavia, è ora necessario un approccio coordinato e di lungo termine che sia in grado di andare oltre le misure di natura emergenziale. Nel contesto italiano ciò significa promuovere la costruzione di percorsi che siano soluzioni di lungo periodo: la possibilità di convertire i permessi di protezione temporanea in permessi di lavoro rappresenta un primo passo positivo in questa direzione. Tuttavia, l'Italia dovrebbe ora iniziare a costruire una transizione efficace dal regime di protezione temporanea verso ulteriori meccanismi volti alla stabilizzazione delle persone, che siano in grado di riflettere i loro bisogni, esperienze e integrazione nella società ospitante, garantendo al contempo che i nuovi meccanismi dell'UE per la risposta alle crisi non abbassino la soglia di tutela delle persone più vulnerabili.

## 6. Conclusioni

Il presente rapporto evidenzia come **le politiche in materia di migrazione e asilo attuali e future rischino di rendere ancora più vulnerabili le persone in cerca di protezione in Italia**, porta d'accesso per l'intera Europa. La crescente spinta verso l'esternalizzazione e la creazione di barriere alle frontiere non solo limitano l'accesso alla protezione, ma rendono le persone in movimento sempre più invisibili. I loro viaggi diventano più pericolosi, nascosti e precari. Molte persone rischiano di rimanere intrappolate in una situazione di limbo giuridico anche al di fuori del territorio italiano o mentre sono ospitate negli hotspot con un accesso limitato ai servizi essenziali. Altri si trovano in una situazione di limbo a causa dei lunghi ritardi nella fase di registrazione delle loro domande di asilo. Questa condizione ha un effetto domino sul percorso verso la loro effettiva protezione: riduce di fatto la possibilità per le persone richiedenti asilo di godere dei diritti di cui sono titolari, come l'accesso al mercato del lavoro e a misure di accoglienza dignitose, e aumenta al contempo la loro esposizione a fenomeni di sfruttamento e marginalizzazione sociale.

**Il tempo è un fattore chiave per una protezione effettiva e deve adattarsi alle esperienze e bisogni delle persone richiedenti asilo e rifugiate:** le prassi e le politiche descritte in questo rapporto, invece, sembrano muoversi nella direzione opposta. Le procedure accelerate e di frontiera sacrificano le garanzie procedurali in nome della rapidità delle decisioni da adottare, ostacolando così la possibilità per le persone richiedenti asilo di comprendere i propri diritti e di condividere eventuali vulnerabilità, compromettendo la qualità del processo decisionale e allontanandosi dall'approccio centrato sulla persona che caratterizzava il sistema italiano. L'attuale spinta europea a privilegiare velocità e quantità compromette l'equità del processo decisionale, la

valutazione individuale e la capacità del sistema di asilo di rispondere ai bisogni complessi di chi cerca sicurezza e protezione. Allo stesso tempo, ritardi e ostacoli nell'accesso alla procedura d'asilo lasciano le persone intrappolate in un vuoto di diritti, prive di documentazione adeguata, lavoro o alloggio, in una condizione che può protrarsi per mesi. Questo periodo di attesa espone le persone a una condizione di vulnerabilità e incertezza e rende chiaro come sia necessario adottare con urgenza procedure che siano più efficienti e più umane per garantire l'accesso alla procedura d'asilo.

In vista dell'imminente attuazione delle previsioni del Patto, per muoversi all'interno di questo complesso scenario **è fondamentale rafforzare la capacità del sistema d'asilo italiano di fornire risposte operative adeguate**. Le persone che richiedono protezione internazionale devono essere messe nella condizione di comprendere adeguatamente i processi che le coinvolgono e, pertanto, devono ricevere informazioni accurate, tempestive e accessibili sull'iter decisionale e sui loro diritti. La maggior parte delle persone che richiedono protezione in Italia presenta vulnerabilità non immediatamente evidenti, come nel caso di violenza di genere, tratta o problemi di salute mentale. Identificare, informare e indirizzare queste persone verso servizi adeguati richiede adottare e soprattutto mettere in pratica un approccio centrato sulla persona. Ciò è possibile solo attraverso la presenza di personale formato, risorse adeguate e meccanismi di referral sicuri e consolidati verso servizi specializzati.

**È necessario un cambiamento di paradigma: dal costruire barriere al creare percorsi sicuri.** Le rotte sicure verso l'Italia e altre parti d'Europa devono essere ulteriormente promosse e implementate per consentire il pieno godimento del diritto d'asilo e prevenire viaggi



pericolosi e gravi violazioni dei diritti umani, in particolare per le persone più vulnerabili. Una volta in Italia, anche la fase successiva del percorso verso la protezione deve essere modellata sulla base di un approccio incentrato dalla persona: il sistema d'asilo deve essere sostenuto e rafforzato affinché trovi un punto di equilibrio tra le esigenze di rapidità e quantità delle procedure e la garanzia di un'effettiva protezione. Per raggiungere questo punto di incontro è necessaria la collaborazione con le organizzazioni della società civile e con le comunità. Un approccio equilibrato permetterebbe all'Italia e all'Europa di rispettare i propri impegni in materia di diritti umani e di costruire un sistema equo e sostenibile. Per l'Italia, introdurre ed espandere percorsi sicuri è anche nell'interesse nazionale: contribuisce a garantire che la migrazione avvenga attraverso processi ordinati, umani e gestibili, consentendo alle autorità nazionali e locali di alleviare la pressione sui sistemi di emergenza e di consentire una migliore pianificazione, accoglienza e politiche di integrazione.

L'approccio basato su dati concreti di IRC Italia, formulato attraverso la nostra presenza diretta alle frontiere, fornisce la base per le considerazioni contenute in questo rapporto. Assistiamo agli arrivi, identifichiamo le persone più vulnerabili e forniamo assistenza in partenariato con le autorità pubbliche, le organizzazioni internazionali e la società civile. L'esperienza di IRC guida le nostre attività di monitoraggio, advocacy e più in generale il nostro impegno per rafforzare il sistema, riempiendo le lacune che si creano nel percorso verso la protezione. Sulla base delle informazioni contenute nel presente rapporto, è evidente che **nei prossimi anni il sistema di asilo italiano dovrà essere sostenuto, rafforzato e monitorato per mantenere la protezione accessibile ed efficace.**



## **PER ULTERIORI INFORMAZIONI**

### **International Rescue Committee**

Via Giulio e Corrado Venini 57  
20127 Milano (MI) Italia  
+39 02 84131399  
[Rescue.org/eu/country/italy](https://rescue.org/eu/country/italy)

### **SUSANNA ZANFRINI**

#### **Direttrice**

[susanna.zanfrini@rescue.org](mailto:susanna.zanfrini@rescue.org)

### **FLAMINIA DELLE CESE**

#### **Legal and Advocacy Advisor**

[flaminia.dellecese@rescue.org](mailto:flaminia.dellecese@rescue.org)

Design: Erifili Arapoglou – enARTE