



# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

## **IL RIMPATRIO VOLONTARIO E ASSISTITO NELLA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI**

Deliberazione 12 maggio 2022, n. 10/2022/G



CORTE DEI CONTI







**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**IL RIMPATRIO VOLONTARIO E ASSISTITO  
NELLA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI**

**Relatore**

**Giancarlo Antonio Di Lecce**

Hanno collaborato all'elaborazione dei dati e all'editing la Sig.ra Daniela Dal Monte, la Sig.ra Giuseppina Coccia, il dott. Marco Dante.

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	9
***	
Relazione .....	15
Legenda delle abbreviazioni e degli acronimi.....	17
Sintesi .....	19
CAPITOLO I - Oggetto e metodologia dell'indagine .....	23
1. Premessa .....	23
2. Profili metodologici .....	24
CAPITOLO II - Il sistema di accoglienza dei migranti irregolari .....	25
1. Premessa .....	25
2. Le misure di protezione degli stranieri nella normativa comunitaria ed in quella nazionale .....	26
3. Il sistema di accoglienza dei migranti irregolari .....	30
CAPITOLO III - Il rimpatrio forzato .....	35
1. Brevi considerazioni introduttive .....	35
2. La detenzione amministrativa .....	36
3. I centri di permanenza per i rimpatri .....	37
4. I dati relativi ai rimpatri forzati .....	38
5. Le valutazioni della Corte dei conti europea sul sistema dei rimpatri .....	40
CAPITOLO IV - Il Rimpatrio volontario assistito e reintegrazione .....	43
1. Un primo inquadramento .....	43
2. Il quadro normativo di riferimento .....	44
3. I soggetti beneficiari dei programmi di Rimpatrio volontario assistito e reintegrazione e le cause di esclusione dall'accesso alla misura .....	47
4. Criteri per l'individuazione delle organizzazioni, degli enti e delle associazioni incaricate dell'attuazione dei programmi di RVA&R .....	49
5. Le procedure e l'assistenza prevista nell'ambito dei programmi di RVA&R ..	50
6. La valutazione delle richieste .....	52
7. Le verifiche pre-partenza .....	52
8. L'attività di counselling .....	53
9. L'assistenza .....	54
10. La reintegrazione .....	54
11. Il monitoraggio degli interventi .....	55

12. La programmazione dei fondi per il periodo 2008-2013 e il Programma solidarietà e gestione dei flussi migratori (SOLID) .....	56
13. Il regolamento n. 516/2014 del 16 aprile 2014 del Parlamento europeo e l'istituzione del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) 2014-2020 ...	57
14. Le convenzioni FAMI .....	58
15. Gli avvisi pubblici per la realizzazione dei progetti di Rimpatrio volontario assistito e reintegrazione in ambito FAMI .....	60
16. I progetti finanziati dal Fondo asilo migrazione e integrazione (interventi di emergenza) e con risorse nazionali .....	63
17. Risultati conseguiti a seguito dell'attuazione della misura nel periodo 2018-2021 e considerazioni di sintesi .....	65
CAPITOLO V – Le esperienze di alcuni Paesi dell'Unione europea in materia di rimpatri volontari e assistiti .....	69
1. Premessa .....	69
2. Spagna .....	69
3. Germania .....	72
4. Francia .....	74
5. Grecia .....	76
6. Brevi considerazioni di sintesi.....	78
CAPITOLO VI – Profili evolutivi .....	81
1. Premessa .....	81
2. Le criticità rilevate e le possibili misure correttive .....	82
2.1 La valutazione dell'adeguatezza della struttura amministrativa, la centralizzazione dell'attuazione dei progetti di RVA&R e l'ampliamento dell'accesso alla misura .....	82
2.2 Informazione e <i>counselling</i> .....	84
2.3 Il monitoraggio dei procedimenti amministrativi .....	85
2.4 La continuità dei programmi di RVA&R .....	86
2.5 I progetti individuali di reintegrazione .....	87
2.6 Rendicontazione, monitoraggio e valutazione dei progetti di RVA&R .....	88
2.7 Le sinergie tra gli attori pubblici. Il ruolo del sistema della cooperazione allo sviluppo .....	90
2.8 Le sinergie tra gli attori pubblici. Il ruolo del Ministero della salute .....	93
2.9 Le sinergie tra gli attori pubblici. Il ruolo degli Enti locali .....	94
CAPITOLO VII – Esiti del contraddittorio, considerazioni conclusive e raccomandazioni .....	95

\* \* \*

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1 - Migranti transitati in Hotspot. Anni 2018-2020.....	37
Tabella n. 2 - Rimpatri forzati per modalità di esecuzione. Anni 2018 - 2021.....	39
Tabella n. 3 - Rimpatri forzati per tipologia di provvedimento. Anno 2021.....	39
Tabella n. 4 - Spese per rimpatri forzati. Anni 2018 - 2020.....	40
Tabella n. 5 - Avviso del 24 dicembre 2015. Progetti realizzati negli anni 2016-2018 ...	61
Tabella n. 6 - Avviso del 29 ottobre 2018. Progetti avviati e in corso di realizzazione...	62
Tabella n. 7 - Rimpatri volontari e assistiti effettuati dal 2018 al 2021.....	65
Tabella n. 8 - Rimpatri forzati eseguiti dal 2018 al 2021.....	65
Tabella n. 9 - Migranti sbarcati sul territorio nazionale dal 2018 al 2021.....	65

## INDICE DEI BOX

Box n. 1 - Le misure di protezione temporanea dei rifugiati provenienti dall'Ucraina...	28
Box n. 2 - Il Progetto RE.V.ITA - Rete ritorno volontario Italia.....	50

## INDICE DEGLI ALLEGATI

Allegato n. 1 - Migranti transitati nei CPR. Anni 2018 - 2021 .....	101
Allegato n. 2 - Decisioni di rimpatrio. Anni 2018 - 2021 .....	106
Allegato n. 3 - Migranti irregolari rimpatriati. Anni 2018 - 2021 .....	113

## INDICE DEI GRAFICI

Grafico n. 1 - .....	66
----------------------	----



## **DELIBERAZIONE**





# CORTE DEI CONTI

## SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Collegi Congiunti  
Adunanza del 20 aprile 2022 e  
Camera di consiglio del 20 aprile 2022

Presieduta dal Presidente Mauro OREFICE

Composta dai magistrati:

**Presidente della Sezione:** Mauro OREFICE

**Presidente aggiunto della Sezione:** Paolo Luigi REBECCHI

**Consiglieri:** Domenico PECCERILLO, Paola COSA, Giancarlo Antonio DI LECCE, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Michele SCARPA, Gerardo DE MARCO, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Giampiero PIZZICONI, Daniela ALBERGHINI

**Referendari:** Khelena NIKIFARAVA, Andrea GIORDANO

\* \* \*

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 15 maggio 2020, n. 4/2020/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2020 e nel contesto triennale;

vista la relazione, presentata dal Consigliere Giancarlo Antonio Di Lecce, che illustra gli esiti dell'indagine avente a oggetto "*Il rimpatrio volontario ed assistito nella gestione dei flussi migratori*";

visto il decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 "Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza;

visti i decreti n. 2/2020 e n. 3/2020 e successive integrazioni e modificazioni del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

vista l'ordinanza n. 12/2022 prot. n. 879 del 4 aprile 2022, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato i Collegi congiunti per l'adunanza del 20 aprile 2022, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota di convocazione n. 894 del 4 aprile 2022, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 12/2022, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze, ha

dato avviso che la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato è stata convocata in adunanza per il giorno 20 aprile 2022, trasmettendo la suddetta nota ai seguenti uffici:

- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale:  
Ufficio di Gabinetto del Ministro;  
Direzione generale della cooperazione allo sviluppo - Direttore;  
Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie - Direttore;
- Agenzia Italiana per la cooperazione allo sviluppo:  
Ufficio del Direttore;
- Ministero dell'interno:  
Ufficio di Gabinetto del Ministro - Capo di Gabinetto;  
Organismo indipendente di valutazione della *performance*;  
Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Capo del Dipartimento;  
Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo - Direttore;  
Direzione Rimpatri volontari assistiti - Vice Prefetto;  
Direzione Centrale per le politiche migratorie (Autorità Responsabile Fondo Asilo Migrazione e Integrazione FAMI);  
Direzione Pianificazione delle politiche dell'immigrazione e dell'asilo - Ufficio I - Capo Ufficio di staff;  
Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - Direzione centrale per le risorse finanziarie e strumentali - Ufficio del Capo Dipartimento;  
Dipartimento di pubblica sicurezza - Capo del Dipartimento;  
Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere;
- Ministero della salute:  
Ufficio di Gabinetto del Ministro;  
Direzione Generale della prevenzione sanitaria Ufficio IX Direttore;  
Direzione Generale della programmazione sanitaria - Ufficio VIII Direttore;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali:  
Ufficio di Gabinetto del Ministro;  
Organismo indipendente di valutazione della *performance*;  
Direzione Generale dell'Immigrazione e Politiche per l'Integrazione Autorità delegata del Fondo FAMI - Direttore;
- Ministero dell'economia e delle finanze:  
Ufficio di Gabinetto del Ministro;  
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;  
Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero dell'interno;  
vista la memoria n. 1 dell'Agenzia Italiana per la cooperazione allo sviluppo, acquisita al prot. n. 1096 del 15 aprile 2022;  
vista la memoria n. 2 del Ministero dell'interno - Gabinetto del Ministro, acquisita al prot. n. 1113 del 19 aprile 2022;  
udito il relatore, Consigliere Giancarlo Antonio Di Lecce;  
uditi, in rappresentanza delle Amministrazioni:
  - per la Presidenza del Consiglio dei ministri:  
Dott. Lorenzo Armentano, dirigente;
  - per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale:  
Ufficio di Gabinetto del Ministro, Ministro plenipotenziario, Mauro Massoni;  
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie, Consigliere di legazione, Dott. Nikola Jovanovic;
  - per l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo:  
Ufficio III "Opportunità e sviluppo economico", Dott. Fabio Strinati, Dirigente, Dott. Giuseppe

Nicolini, funzionario (assiste);

- per il Ministero dell'interno:

Direzione centrale per le politiche migratorie - AFAM, Prefetto Dott.ssa Michela Lattarulo, Direttore centrale, Prefetto Dott.ssa Mara Di Lullo, Direttore centrale, Viceprefetto Dott.ssa Maria Assunta Rosa, Dirigente, Dott.ssa Maria Vittoria Pontieri, Dirigente, Dott. Tommaso Palumbo, Dirigente Polizia di Stato, Dott.ssa Anita Bonollo, esperto, Dott. Cristian Roja, esperto, Dott.ssa Alessandra Donati, funzionario (assiste);

- per il Ministero della salute:

Direzione generale della prevenzione sanitaria, Dott. Emanuele Caredda,

## DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di Camera di consiglio, la relazione avente a oggetto *"Il rimpatrio volontario ed assistito nella gestione dei flussi migratori"*.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri:

Segretario generale;

Segretariato generale;

- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Direzione generale della cooperazione allo sviluppo;

Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie;

- Agenzia Italiana per la cooperazione allo sviluppo:

Ufficio del Direttore;

- Ministero dell'interno:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione;

Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo;

Direzione Rimpatri volontari assistiti;

Direzione Centrale per le politiche migratorie (Autorità Responsabile Fondo Asilo Migrazione e Integrazione FAMI);

Direzione Pianificazione delle politiche dell'immigrazione e dell'asilo - Ufficio I;

Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - Direzione centrale per le risorse finanziarie e strumentali;

Dipartimento di pubblica sicurezza;

Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere;

- Ministero della salute:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Direzione Generale della prevenzione sanitaria - Ufficio IX;

Direzione Generale della programmazione sanitaria - Ufficio VIII;

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

Direzione Generale dell'Immigrazione e Politiche per l'Integrazione Autorità delegata del Fondo FAMI;

- Ministero dell'economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;  
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;  
Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero dell'interno.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La relativa relazione è inviata, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Relatore  
Giancarlo Antonio Di Lecce  
f.to digitalmente

Il Presidente  
Mauro Orefice  
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 12 maggio 2022

Il dirigente Maria Laura Iorio  
f.to digitalmente

## **RELAZIONE**



## LEGENDA DELLE ABBREVIAZIONI E DEGLI ACRONIMI

### *Abbreviazioni*

<b>art.</b>	articolo
<b>co.</b>	comma
<b>d.i.</b>	decreto interministeriale
<b>d.l.</b>	decreto legge
<b>d.lgs.</b>	decreto legislativo
<b>d.m.</b>	decreto ministeriale
<b>d.p.c.m.</b>	decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
<b>d.p.r.</b>	decreto del Presidente della Repubblica
<b>l.</b>	legge
<b>lett.</b>	lettera

### *Acronimi*

<b>ECA</b>	Corte dei conti europea
<b>FAMI</b>	Fondo Asilo Migrazione e Integrazione
<b>FR</b>	Fondo europeo per i rimpatri
<b>MAECI</b>	Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
<b>OIM</b>	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
<b>PN FAMI</b>	Programma Nazionale Fondo Asilo Migrazione e Integrazione
<b>RVA</b>	Rimpatrio volontario assistito
<b>RVA&amp;R</b>	Rimpatrio volontario assistito e reintegrazione
<b>SAI</b>	Sistema di accoglienza e integrazione
<b>SOLID</b>	Programma Solidarietà e Gestione dei Flussi Migratori
<b>SPRAR</b>	Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati
<b>UE</b>	Unione europea



## Sintesi

Il rimpatrio volontario assistito (RVA) costituisce uno strumento della politica migratoria dell'Unione europea in grado di assicurare ai migranti che decidano di aderirvi non solo un ritorno sicuro in condizioni rispettose della dignità umana, ma anche un sostegno, in beni e servizi, finalizzato all'avvio di un percorso di reintegrazione sociale ed economica nei Paesi di origine.

Tale misura, riconosciuta dalla Commissione dell'Unione europea come preferibile ad opzioni alternative come quella del rimpatrio forzato e per tale ragione incentivata con specifici programmi di cofinanziamento, concorre all'attuazione del diritto dei migranti di far ritorno nel Paese di cittadinanza ed al correlato obbligo degli Stati di garantire una migrazione sicura e ordinata nel pieno rispetto dei diritti umani dei migranti (Obiettivo 10, sotto obiettivo 10.7 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite).

Per quanto concerne l'Italia, va rilevato che i programmi di rimpatrio volontario assistito dei migranti si accompagnano sempre a progetti di reintegrazione (RVA&R). I risultati conseguiti dall'attuazione di tale misura sono stati piuttosto limitati e decisamente inferiori ai valori-obiettivo indicati dal Programma nazionale del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014 - 2020 che ha promosso la maggior parte dei progetti di RVA&R.

Occorre, tuttavia, considerare che tali esiti sono stati condizionati dalle misure governative adottate per il contenimento della pandemia da Covid-19 e dalle conseguenti limitazioni nell'attuazione dei progetti (le maggiori difficoltà riscontrate hanno riguardato l'attività di informazione e sensibilizzazione, le interlocuzioni con le Questure, le Prefetture ed i Consolati, gli spostamenti sul territorio nazionale, i voli di ritorno verso i Paesi di origine, la realizzazione dei progetti di reintegrazione).

Va, inoltre, rilevato che la quasi totalità dei programmi di RVA&R realizzati negli anni più recenti è stata gestita dall'Autorità responsabile del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI), struttura inserita all'interno del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno. La discontinuità

dei programmi di RVA&R registrata nell'ultimo settennio conferma la necessità di dotare la struttura interna della Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo deputata alla gestione dei RVA&R, di risorse umane, strumentali e finanziarie che consentano l'autonoma realizzazione di progetti di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione in modo coordinato con le attività dell'Autorità responsabile del FAMI.

Ai fini del potenziamento della misura deve ritenersi essenziale la partecipazione dell'Italia alle iniziative assunte dall'UE in materia di RVA&R e, in particolare, ai programmi congiunti di reintegrazione socioeconomica dei migranti di ritorno che si prevedono nell'ambito della "Strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione", nonché la creazione delle condizioni per beneficiare del supporto alle attività di consulenza, di assistenza nei Paesi di destinazione e di monitoraggio del reinserimento dei migranti che sarà offerto dall'Unione europea.

Sul piano delle sinergie si sottolinea l'opportunità di attivare tavoli permanenti di collaborazione con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e le Amministrazioni impegnate nell'aiuto pubblico allo sviluppo al fine di coordinare i progetti di RVA&R con le iniziative di cooperazione, accrescere la sostenibilità dei percorsi di reintegrazione e favorire, attraverso il coinvolgimento degli stessi migranti, la promozione di iniziative di sviluppo nelle aree che registrano i maggiori flussi migratori.

Sempre in tema di collaborazioni tra Istituzioni pubbliche, si ritiene auspicabile la promozione, sulla base di convenzioni con il Ministero della salute, le Regioni, le Province autonome ed i Comuni, di misure complementari ai progetti di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione che garantiscano, ai soggetti più fragili, sistemazioni abitative provvisorie ed assicurino, ai migranti affetti da infermità, un'assistenza medica o paramedica fino al raggiungimento della destinazione (entro un tetto di spesa predeterminato).

A livello gestionale va sottolineata la necessità di una costante attività volta a monitorare, uniformare e accelerare le procedure amministrative di ammissione al

RVA&R attraverso l'elaborazione di linee guida, l'attivazione di attività formative e la diffusione di buone pratiche, nonché di un adeguato rafforzamento dei meccanismi di monitoraggio e valutazione, mediante la definizione di appositi *framework* di monitoraggio e l'introduzione di valutazioni esterne sui singoli programmi.



# CAPITOLO I

## OGGETTO E METODOLOGIA DELL'INDAGINE

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. Profili metodologici.

### **1. Premessa**

La questione migratoria rappresenta uno dei temi di maggiore attualità nell'Agenda politica dell'Unione europea così come in quella italiana, e ciò non solo per i molteplici e complessi riflessi sui versanti dell'economia, della sicurezza, dell'inclusione sociale e della salute pubblica, ma anche in ragione della crescente instabilità di alcune aree geografiche, e da ultimo, della situazione determinatasi a seguito del conflitto russo-ucraino.

Negli anni più recenti la politica italiana è stata caratterizzata da fasi che hanno visto l'inasprimento degli strumenti di contrasto al fenomeno della migrazione irregolare alternate a *policy* orientate alla regolarizzazione ed alla integrazione della popolazione immigrata. Nell'immediato futuro, l'aumento dei prezzi correlato al rincaro dell'energia ed alla diminuita reperibilità di beni primari potrebbe determinare un forte incremento dei flussi migratori, sia dal nord Africa che dalla frontiera orientale dell'UE.

In tale contesto, la gestione di un fenomeno di portata globale, come quello delle migrazioni, richiede sforzi congiunti da parte degli Stati membri dell'Unione europea nella definizione di programmi di maggiore portata ed impatto volti al rafforzamento del dispositivo di controllo delle frontiere, al potenziamento dei meccanismi di ritorno (volontario e forzato) ed alla attivazione di canali di ingresso regolari.

Nell'ambito di una strategia condivisa, il rimpatrio volontario assistito e reintegrazione costituisce una misura di particolare interesse in quanto, oltre ad offrire nuove *chances* ai migranti che decidano di rientrare nei Paesi di origine, può contribuire allo sviluppo socioeconomico dei territori che registrano i maggiori flussi migratori.

## **2. Profili metodologici**

Oggetto della presente indagine è la disamina del rimpatrio volontario assistito e reintegrazione, strumento che, per le sue caratteristiche, costituisce un'alternativa preferibile al rimpatrio forzato, in quanto idoneo a promuovere la ricollocazione economica e sociale dei migranti nei Paesi di origine attraverso progetti di reintegrazione concordati con gli stessi soggetti interessati.

La relazione, dopo aver delineato le forme di accoglienza dei migranti nel territorio italiano ed i tratti essenziali del rimpatrio forzato (misura complementare a quella del RVA&R) dedica uno specifico approfondimento ai risultati conseguiti dai progetti di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione attuati negli ultimi anni.

La disamina delle iniziative in tema di RVA&R assunte da alcuni Stati membri dell'Unione europea (Francia, Germania, Grecia e Spagna) prelude al capitolo in cui, dandosi atto delle principali criticità riscontrate nell'attuazione dei progetti, vengono delineati i profili evolutivi di tale misura e indicate soluzioni che potrebbero favorire il miglioramento dei risultati dei programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione.

Le considerazioni e le conclusioni esposte nella relazione si basano sull'analisi di elementi forniti dalle Amministrazioni, nonché su informazioni acquisite nel corso di audizioni di dirigenti e funzionari delle Amministrazioni interessate (Ministero dell'Interno, MAECI, Agenzia per la cooperazione allo sviluppo, Ministero della salute) e interlocuzioni con i rappresentanti di Enti attuatori di programmi di RVA&R.

La relazione tiene conto delle memorie inviate dal Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo nonché degli interventi svolti, nel corso dell'adunanza del 20 aprile 2022, dalle delegazioni del Ministero dell'interno, del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, del Ministero della salute e dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo.

## CAPITOLO II

### IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DEI MIGRANTI IRREGOLARI

*Sommario:* 1. Premessa. - 2. Le misure di protezione degli stranieri nella normativa comunitaria ed in quella nazionale. - 3. Il sistema di accoglienza dei migranti irregolari.

#### 1. Premessa

Il sistema di accoglienza dei cittadini di Paesi terzi non appartenenti all'Unione europea e degli apolidi richiedenti protezione internazionale nel territorio nazionale nonché dei loro familiari è disciplinato dal d.lgs. n. 142/2015,<sup>1</sup> adottato in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE<sup>2</sup> e 2013/33/UE<sup>3</sup>. Significative integrazioni di tale disciplina sono state apportate dapprima con il d.l. n. 13/2017<sup>4</sup> e, successivamente, con la legge n. 47/2017<sup>5</sup> ed il d.lgs. n. 220/2017<sup>6</sup>.

L'intera materia ha, poi, formato oggetto delle modifiche apportate dai c.d. "decreti sicurezza" (d.l. n. 113/2018<sup>7</sup> convertito dalla l. n. 132/2018 e d.l. n. 53/2019<sup>8</sup> convertito dalla l. n. 77/2019) con i quali sono state introdotte nuove disposizioni per il riconoscimento del diritto al permesso per ragioni umanitarie e la categoria dei permessi di soggiorno "per casi speciali", nonché modifiche alla procedura di asilo ed al sistema di accoglienza<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142: "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale", nonché della direttiva 2013/32/UE recante: "Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale".

<sup>2</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013: "Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale".

<sup>3</sup> Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013: "Norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale".

<sup>4</sup> Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46.

<sup>5</sup> L. 7 aprile 2017, n. 47: "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".

<sup>6</sup> Decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220: "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale".

<sup>7</sup> Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113: "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata".

<sup>8</sup> Decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53: "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica".

<sup>9</sup> In materia di asilo va ricordato che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 186 del 9 luglio 2020, ha

Da ultimo, il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130<sup>10</sup> ha delineato il nuovo "Sistema di Accoglienza e Integrazione" (SAI) che comprende le strutture di seconda accoglienza gestite dagli Enti locali. Tale nuova disciplina ha previsto una diversificazione dei servizi sulla base della tipologia dei beneficiari, ridefinendo le condizioni materiali della prima accoglienza nei centri governativi e dettando disposizioni a supporto dei percorsi d'integrazione.

## **2. Le misure di protezione degli stranieri nella normativa comunitaria ed in quella nazionale**

La Costituzione italiana, all'art. 10, c. 3, riconosce il diritto di asilo quale diritto fondamentale dell'uomo<sup>11</sup>.

E' bene precisare che tale diritto non coincide con il riconoscimento dello *status* di rifugiato, per quanto i due termini vengano spesso considerati sinonimi. Il primo, infatti, rientra tra i diritti fondamentali dell'uomo ed è tutelato dall'art. 10, c. 3 della Costituzione, il quale riconosce allo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana il diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Diversamente, lo *status* di rifugiato compete al cittadino straniero che si venga a trovare fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e che, per il fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità o appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, non può o

---

dichiarato l'incostituzionalità del divieto d'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo previsto dall'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Tale divieto, correlato alla transitorietà della richiesta d'asilo, è stato ritenuto in contrasto con le finalità di controllo e sicurezza previste dal dettato normativo, impedendo ai richiedenti asilo l'accesso a quei servizi amministrativi che l'iscrizione anagrafica comporta, quali la possibilità di ottenere la carta d'identità. Il d.l. n. 130/2020 (c.d. decreto Lamorgese), adeguandosi al *dictum* della Corte, ha consentito l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, prevedendo, per i richiedenti, la possibilità di ottenere il rilascio di una carta d'identità della durata di 3 anni non valida per l'espatrio.

<sup>10</sup> Decreto-legge 21 ottobre 2020, convertito con modificazioni, dalla l. 18 dicembre 2020, n. 173.

<sup>11</sup> Costituzione Italiana - Art. 10: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici".

non vuole avvalersi della protezione di tale Paese<sup>12</sup>.

La protezione sussidiaria viene invece riconosciuta ai cittadini stranieri privi dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (ossia che non sono in grado di dimostrare di essere oggetto di specifici atti di persecuzione) ma che, se ritornassero nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno<sup>13</sup>.

Lo *status* di rifugiato e le forme di protezione sussidiaria sono riconosciuti all'esito dell'istruttoria svolta da apposite Commissioni territoriali. Secondo le previsioni recate dal c.d. Regolamento Dublino III<sup>14</sup>, la competenza ad esaminare la domanda di protezione internazionale dello straniero che abbia varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro dell'Unione europea, è dello Stato di primo ingresso.

Per quanto concerne il diritto di asilo, l'Unione europea, sin dalla fine degli anni '90 si è impegnata nella creazione di un sistema finalizzato a garantire un approccio comune degli Stati membri definendo meccanismi di protezione uniformi.

Il fondamento giuridico di tale sistema si rinviene nell'art. 78 del Trattato di Lisbona<sup>15</sup> che attribuisce all'Unione europea la politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, al fine di assicurare uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e garantire il principio di non respingimento.

Il d.l. n. 113/2018, con le correzioni apportate dal d.l. n. 130/2020, ha ridefinito la protezione per motivi umanitari (art. 5, c. 6, Testo unico sull'immigrazione)

---

<sup>12</sup> L'ordinamento giuridico italiano ha riconosciuto lo *status* di rifugiato attraverso l'adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 (ratificata con l. n. 722/1954). Tale definizione ricomprende anche l'apolide che si trovi fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale e che, per le stesse ragioni, non può o non vuole farvi ritorno.

<sup>13</sup> Un'ulteriore fattispecie è la protezione temporanea che può essere concessa in caso di afflusso massiccio ed ingente.

<sup>14</sup> Il Regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III) stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli stati membri da un cittadino di un paese terzo.

<sup>15</sup> Il Trattato di Lisbona, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, aumenta i poteri del Parlamento europeo e prevede diverse novità per adeguare le istituzioni europee all'allargamento dell'UE. Si compone dal Trattato dell'Unione Europea (TUE) e dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

sopprimendola come istituto di carattere generale e mantenendo singole tipologie "tipizzate" (vittime di violenza domestica, sfruttamento lavorativo, cure mediche, calamità naturali, motivi di particolare valore civile<sup>16</sup>).

Un permesso di soggiorno per "protezione speciale" è stato introdotto per i casi in cui non sia stata accolta la domanda di protezione internazionale dello straniero e, al contempo, ne sia vietata l'espulsione o il respingimento, nell'eventualità che questi "possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione", oppure esistano fondati motivi di ritenere che lo stesso rischi di essere sottoposto a tortura.

Uno dei profili di maggior interesse della nuova normativa riguarda l'apertura alla categoria dei cd. "migranti ambientali", soggetti spinti alla migrazione forzata a seguito di gravi e intollerabili modifiche delle condizioni ambientali del proprio luogo d'origine quali gli effetti del cambiamento climatico.

**Box n. 1**

**LE MISURE DI PROTEZIONE TEMPORANEA DEI RIFUGIATI  
PROVENIENTI DALL'UCRAINA**

A seguito dello scoppio del conflitto russo-ucraino, l'Unione europea ha attivato un programma speciale di protezione temporanea per affrontare l'emergenza dei rifugiati dall'Ucraina. In particolare, con la decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del 4 marzo 2022 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato le misure necessarie per l'attivazione della Direttiva 2001/55/CE in tema di concessione della protezione temporanea per i casi di afflusso massiccio di sfollati di Paesi non appartenenti all'Unione europea che non possono far rientro nei Paesi di origine.

<sup>16</sup> Significativa, in proposito, è la direttiva 115/2008/UE, la quale prevede la possibilità, per gli Stati membri, di ampliare le forme di protezione tipiche sino ad estenderle ai motivi "umanitari", "caritatevoli" o "di altra natura", consentendo il rilascio di un permesso di soggiorno autonomo od altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare ad un cittadino di un Paese terzo.

Tale decisione, assunta per la prima volta dal Consiglio dell'Unione in conseguenza della grave situazione umanitaria verificatasi a seguito del conflitto, offre il quadro giuridico di riferimento per la gestione, da parte dei Paesi membri dell'UE, dei consistenti flussi migratori provenienti dall'Ucraina, consentendo il riconoscimento della protezione temporanea senza aggravare la pressione sulle normali procedure di asilo.

Il Governo italiano, a seguito della decisione (UE) 2022/382, ha definito un primo livello di misure emergenziali per far fronte alle esigenze connesse all'accoglienza dei cittadini ucraini (d.l. 25 febbraio 2022, n. 14 recante disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina; delibera CdM del 28 febbraio 2022 dichiarativa dello stato di emergenza in relazione all'esigenza di assicurare soccorso e assistenza alla popolazione ucraina; ordinanze n. 872, 873 e 875 del 2022 del Capo di dipartimento della protezione civile).

Con il d.l. 28 febbraio 2022, n. 16 sono state stanziato risorse aggiuntive per l'attivazione, locazione e gestione di Centri di trattenimento e accoglienza ed è stata autorizzata l'attivazione di ulteriori 3.000 posti nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), consentendovi l'accesso dei profughi ucraini anche se non in possesso della qualità di richiedente la protezione internazionale. Appositi stanziamenti sono stati destinati in favore di studenti, dottorandi, ricercatori e professori di nazionalità ucraina per consentire lo svolgimento delle rispettive attività presso università ed istituti per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica nonché presso enti di ricerca italiani.

Il d.l. del 21 marzo 2022, n. 21, cui ha fatto seguito l'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 881 del 29 marzo 2022, ha introdotto ulteriori misure di aiuto al fine di assicurare forme di accoglienza diffusa per un massimo di 15 mila persone richiedenti protezione temporanea, da realizzarsi in collaborazione con gli Enti locali e del Terzo settore; riconoscere un contributo di sostentamento, per le persone dotate di autonoma sistemazione, della durata massima di 90 giorni dall'ingresso nel territorio nazionale (con termine non oltre il 31 dicembre 2022) e per un massimo di 60 mila persone, dell'importo di euro 300 mensili (150 per i minori); garantire l'accesso alle prestazioni del SSN,

riconoscendo alle Regioni e Province autonome un rimborso quantificato forfettariamente nella misura di euro 1.520,00 per ciascun richiedente la protezione internazionale e per un massimo di 100 mila persone; derogare alla disciplina del riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie per medici, infermieri e OSS cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio, consentendo alle strutture sanitarie italiane interessate il reclutamento temporaneo di tali professionisti.

Il successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 marzo 2022 contiene le misure attuative della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio dell'Unione europea. Tale provvedimento, oltre ad individuare le categorie di beneficiari della protezione temporanea (art. 1), ha delineato le caratteristiche del permesso di soggiorno per protezione temporanea (art. 2), ha previsto, per i titolari di tale permesso, la possibilità di presentare, in qualsiasi momento, domanda di protezione internazionale (art. 3), ha disciplinato i casi di esclusione della protezione temporanea (art. 4) ed ha definito i dettagli per l'accesso alle misure assistenziali legate alla protezione temporanea (art. 5).

### **3. Il sistema di accoglienza dei migranti irregolari**

L'accoglienza dei migranti irregolari si articola in diverse fasi che si possono così sintetizzare.

Una prima fase, che ricomprende le procedure di "*soccorso e identificazione*" dei cittadini irregolarmente giunti nel territorio nazionale, si svolge presso i c.d. punti di crisi (Hotspot) previsti dall'art. 10-ter del d.lgs. n. 286/1998 e s.m.i. che vengono allestiti nei luoghi di sbarco al fine di consentire operazioni quali la prima assistenza, lo *screening* sanitario, l'identificazione ed il rilascio di informazioni circa le modalità di richiesta della protezione internazionale e la partecipazione al programma di riallocazione.

La fase successiva è quella della "*prima accoglienza*", nell'ambito della quale si svolgono le attività di identificazione dello straniero (ove non sia stato possibile

completare le operazioni negli Hotspot), l'avvio della procedura di esame della domanda di asilo, l'accertamento delle condizioni di salute e la sussistenza di eventuali situazioni di vulnerabilità<sup>17</sup>. Tali attività vengono assicurate dai centri governativi e dalle strutture temporanee di cui agli artt. nn. 9 e 11 del d.lgs. n. 142/2015, nonché dai centri previsti dal decreto legislativo n. 142/2015 sulla base della programmazione dei tavoli di coordinamento nazionale e interregionali (art. 9).

Con il d.l. n. 130 del 2020 sono state ridefinite le condizioni di accoglienza nelle strutture governative di prima accoglienza sulla base di adeguati *standard* igienico-sanitari e abitativi, nonché di criteri e modalità per i quali si è fatto rinvio ad un decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata. In particolare, il suindicato decreto-legge prevede che tali centri debbano erogare prestazioni di accoglienza materiale, assistenza sanitaria, assistenza sociale e psicologica, mediazione linguistico-culturale, somministrazione di corsi di lingua italiana e servizi di orientamento legale e al territorio.

L'invio degli immigrati nelle predette strutture è disposto dal Prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno. In caso di esaurimento dei posti nei centri governativi i richiedenti possono essere ospitati in strutture diverse. Queste ultime<sup>18</sup>, denominate Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), possono assicurare un'accoglienza collettiva o diffusa e vengono utilizzate in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di persone che non sia possibile gestire tramite il sistema ordinario. La loro individuazione viene effettuata dalle Prefetture, sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura.

---

<sup>17</sup> Questa Sezione ha già avuto modo di occuparsi delle problematiche della prima accoglienza nell'ambito dell'indagine - "La prima accoglienza degli immigrati: la gestione del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (2013-2016)" conclusasi con la Deliberazione n. 3/G/2018. Nell'ambito di tale relazione sono state evidenziate le criticità di seguito sintetizzate: la disomogeneità degli standard di ricezione delle strutture temporanee di prima accoglienza; l'eccessiva lunghezza dei tempi di esame e di decisione dei ricorsi per la definizione delle richieste di protezione internazionale; l'incapacità, da parte del Ministero dell'Interno, di tracciare la presenza e gli spostamenti dei richiedenti asilo, anche da una struttura all'altra; la mancanza di un adeguato sistema informativo capace di monitorare l'equa distribuzione sul territorio nazionale dei soggetti interessati, con una particolare attenzione ai dati relativi ai minori; l'inadeguatezza delle verifiche e dei monitoraggi da parte del Ministero stesso nei tavoli di coordinamento circa l'attivazione degli hub regionali; l'incongruenza dei rimborsi disposti in favore dei Comuni in assenza di un qualsivoglia controllo.

<sup>18</sup> Vd. art. 11 del d.lgs. n. 142/2015.

L'accoglienza collettiva comprende strutture quali *hotel, bed & breakfast*, agriturismi e case coloniche. Diversamente, l'accoglienza diffusa avviene mediante l'utilizzo di appartamenti. Tali forme di accoglienza sono finanziate tramite il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e la loro selezione avviene mediante gare d'appalto basate sul costo della retta giornaliera per ciascun utente. I dati degli ultimi anni relativi alle presenze dei migranti nelle strutture di accoglienza evidenziano come la maggior parte dei richiedenti asilo venga ospitata nei centri di accoglienza straordinaria poiché i servizi convenzionali, a livello centrale e locale, hanno una capienza limitata<sup>19</sup>.

La "seconda accoglienza" è garantita dai progetti del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)<sup>20</sup>, istituito nel 2002 e ridenominato Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 12 del d.l. n. 113/2018. Tale sistema di accoglienza è stato riformato con il d.l. n. 130 del 2020 (art. 4, cc. 3-4) che ha introdotto il nuovo "Sistema di accoglienza e integrazione" (SAI). E' previsto che gli enti locali vi aderiscano su base volontaria ed attuino i progetti con il supporto delle realtà del terzo settore.

Il finanziamento dei progetti è a carico del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, nel quale confluiscono sia risorse nazionali, provenienti dallo stato di previsione del Ministero dell'interno (cap. 2352), sia assegnazioni annuali del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI). Va sottolineato che i progetti di "seconda accoglienza" non si limitano ad interventi materiali di base come la fornitura di vitto e alloggio, ma assicurano una serie di attività quali l'insegnamento della lingua italiana, la formazione e la qualificazione professionale, l'accesso ai servizi del territorio,

---

<sup>19</sup> Dati diffusi nella Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza di stranieri nel territorio nazionale, riferita all'anno 2018 trasmessa a fine agosto 2019 dal Ministero dell'interno al Parlamento.

<sup>20</sup> Il Sistema di protezione e accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) ha formato oggetto di analisi da parte di questa Sezione di controllo nell'ambito della relazione approvata con Deliberazione n. 9/2016/G del 29 dicembre 2016: "La gestione del sistema dei servizi di seconda accoglienza in favore di stranieri (2014-2015)". Tale indagine ha evidenziato, in particolare: la necessità di un potenziamento ed ampliamento della rete dei Comuni coinvolti nell'accoglienza, con specifico riguardo all'attivazione degli hub regionali; l'importanza della effettiva partecipazione, da parte del Ministero dell'interno, all'attività concertativa dei tavoli di coordinamento a livello regionale; la problematica relativa alla scarsa utilizzazione dello strumento dei rimpatri; l'utilità di implementare una banca dati che consenta di estrapolare informazioni disaggregate quali il costo complessivo del personale, le spese generali per l'assistenza, le consulenze, ecc.

l'orientamento e l'inserimento lavorativo, abitativo e sociale, nonché la tutela psico-socio-sanitaria.

Per i soggetti "portatori di esigenze particolari" (c.d. persone vulnerabili, il cui novero è ampliato rispetto al passato) il d.lgs. n. 142/2015 ha previsto specifici accorgimenti nella procedura di accoglienza e di assistenza. In particolare, nell'ambito dei centri governativi sono stati attivati servizi speciali di accoglienza, anche in collaborazione con le aziende sanitarie locali competenti per territorio, al fine di garantire misure assistenziali particolari e un adeguato supporto psicologico. Tra le diverse categorie di vulnerabilità, disposizioni particolari riguardano l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA)<sup>21</sup>.

Il Testo Unico per l'immigrazione (d.lgs. n. 286/1998) detta alcune disposizioni in materia di diritto dell'integrazione che si sostanziano nel riconoscimento, in favore dei migranti, di diritti quali l'uguaglianza, la pari dignità, la libertà di religione, nonché in misure volte a facilitare sia l'accesso all'istruzione ed alla formazione che l'inclusione nella società.

---

<sup>21</sup> Con Deliberazione n. 10 del 13 giugno 2019 questa Sezione ha approvato la relazione dal titolo "Il fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (2015 - 2017)". La disamina dell'organizzazione dei centri che si occupano dell'assistenza ai minori ha consentito di individuare criticità di sistema e di gestione dei progetti. Sotto il primo profilo, la Corte ha segnalato l'urgenza di dare piena attuazione alla previsione della l. 47/2017 che ha ridotto i tempi per la prima accoglienza da 60 gg. a 30 gg., così da accelerare il passaggio dei minori al sistema di seconda accoglienza, i cui servizi sono destinati a favorire l'integrazione dei giovani migranti sulla base delle loro attitudini, inclinazioni ed esigenze individuali. Analogamente, e in connessione con tale criticità, è stata evidenziata la necessità di realizzare il disegno normativo che prevede la nomina, per ogni minore, di un tutore; a tal fine la Corte ha auspicato un'equa distribuzione territoriale dei minori considerata la netta prevalenza delle presenze nel sud Italia. L'indagine ha, inoltre, evidenziato la necessità di riconsiderare il fenomeno migratorio in una logica di gestione ordinaria anche sotto il profilo economico/finanziario, con il superamento dell'utilizzo delle contabilità speciali delle Prefetture ed il ritorno agli ordinari strumenti di bilancio. L'analisi ha evidenziato l'assoluta necessità che tutte le istituzioni coinvolte esercitino, nell'ambito delle proprie competenze, una scrupolosa vigilanza sulla regolare esecuzione dei progetti e sulla corretta gestione delle risorse finanziarie: sia sotto il profilo contabile, sia sotto quello della verifica dell'effettiva erogazione delle prestazioni previste a favore dei minori. Fondamentale, a tal proposito, è stato ritenuto l'accertamento tempestivo dell'età dei ragazzi al fine di ospitarli nelle strutture ad essi specificamente dedicate evitando erogazioni non dovute.



## CAPITOLO III

### IL RIMPATRIO FORZATO

*Sommario:* 1. Brevi considerazioni introduttive - 2. La detenzione amministrativa - 3. I centri di permanenza per i rimpatri - 4. I dati relativi ai rimpatri forzati - 5. Le valutazioni della Corte dei conti europea sul sistema dei rimpatri.

#### **1. Brevi considerazioni introduttive**

Nell'ambito della categoria dei rimpatri occorre distinguere la misura del rimpatrio volontario assistito e reintegrazione che sarà descritta nel prossimo capitolo, da quella del rimpatrio forzato, la quale comporta l'accompagnamento coatto del migrante privo dei requisiti legali per restare in Italia fino al Paese di origine o di provenienza.

L'immigrato viene considerato irregolare e può essere rimpatriato nei casi di diniego della richiesta di asilo, di permesso di soggiorno scaduto o di mancata presentazione della domanda di protezione. Limiti alla possibilità di effettuare i rimpatri forzati riguardano i minorenni, gli apolidi e tutti coloro che si trovino nella condizione di non aver ancora ricevuto l'esito della propria richiesta di asilo o di protezione internazionale.

A questi ultimi si aggiungono gli immigrati che, pur avendo perso lo *status* di rifugiato, sono in fuga da territori in cui potrebbero subire persecuzioni e torture ove fossero rimpatriati. A tal fine la direttiva europea n. 2013/32 stabilisce che sono gli stessi Stati membri dell'UE a stabilire quali Paesi possono essere considerati "sicuri"<sup>22</sup> sulla base della Convenzione di Ginevra e del diritto comunitario.

I rimpatri forzati sono la logica conseguenza di un provvedimento di espulsione, con ordine di lasciare il territorio italiano con mezzi propri nei successivi 7-30 giorni, che non venga adempiuto spontaneamente dal migrante irregolare.

---

<sup>22</sup> Sono considerati paesi sicuri quelli dove vige un sistema democratico nonché, in generale e in modo stabile non vi sia nessun tipo di persecuzione, nessuna tortura o pene o trattamenti inumani o degradanti, nessuna minaccia di violenza, nessun conflitto armato.

Il dato relativo alle decisioni di espulsione relative al triennio 2019 – 2021 (vd. allegato n. 2) rivela che la maggior parte di tali provvedimenti è riferibile a migranti provenienti da Tunisia, Marocco, Albania, Algeria, Nigeria, Egitto e Senegal. Nel 2019 il numero complessivo delle decisioni di rimpatrio ha subito una flessione di circa il trenta per cento rispetto all'anno precedente (23.406 decisioni di rimpatrio a fronte delle 32.628 emanate nel 2018) per incrementarsi nel 2020 (26.243 decisioni). Il dato relativo al 2021 registra un leggero decremento, essendo stati emessi 25.451 provvedimenti di rimpatrio.

## **2. La detenzione amministrativa**

A partire dal 1998 l'Italia ha introdotto nel proprio ordinamento la possibilità di limitare i movimenti di stranieri irregolari allo scopo di identificarli e di consentirne l'espulsione, creando un sistema di strutture deputate al loro trattenimento. Nella terminologia delle direttive europee questa misura è stata denominata “detenzione amministrativa” per significare che tale forma di detenzione non costituisce l'esito di una sanzione conseguente alla commissione di un reato.

Il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 173 prevede, per i cittadini stranieri in posizione di irregolarità e destinatari di un provvedimento di rimpatrio, il trattenimento in appositi Centri per un periodo massimo di novanta giorni “prorogabili per altri trenta giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri”.

In Italia i centri di detenzione amministrativa sono gli Hotspot, i Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) e le altre strutture ritenute idonee a tale fine. Dall'esame degli elementi informativi forniti dal Ministero dell'interno è possibile notare, con la sola eccezione della struttura di Lampedusa, un calo degli arrivi negli Hotspot nel 2019 rispetto a quelli registrati nell'anno precedente salvo poi evidenziarsi un nuovo incremento, nel 2020 e nel 2021, riferibile, in particolare, alle strutture di Pozzallo e di Lampedusa.

**Tabella n. 1 - Migranti transitati in Hotspot. Anni 2018-2021**

Hotspot	2018	2019	2020	2021
Trapani	2.685	0	0	0
Taranto	978	997	1.031	1.564
Pozzallo	3.999	1.328	3.277	7.501
Lampedusa	3.464	4.776	19.874	35.178
Messina	2.649	656	702	0
<b>Totale</b>	<b>13.775</b>	<b>7.757</b>	<b>24.884</b>	<b>44.243</b>

Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione – Direzione centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo

I Centri di permanenza per il rimpatrio e gli Hotspot possono farsi rientrare nella categoria dei centri di frontiera deputati alla gestione delle fasi immediatamente successive allo sbarco dei migranti nelle coste italiane. Con il d.l. n. 13 del 17 febbraio 2017, convertito dalla l. n. 46 del 13 aprile 2017, questi centri sono stati adibiti ad ospitare anche coloro che vengono rintracciati in seguito all'attraversamento della frontiera interna dell'UE.

### **3. I Centri di permanenza per i rimpatri**

I Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) sono stati istituiti dalla legge 6 marzo 1998, n. 40 inizialmente con la denominazione di "Centri di Permanenza Temporanea ed Assistenza".

I dieci CPR attivi in Italia sono ubicati nella città di Torino, Roma, Bari, Brindisi, Trapani, Palazzo San Gervasio (PZ), Macomer (NU), Gradisca d'Isonzo (GO), Caltanissetta e Milano.

In queste strutture, oltre al trattenimento di stranieri da rimpatriare coattivamente, vengono ospitati i richiedenti asilo nonché, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 13/2017, anche i migranti che rifiutano reiteratamente l'identificazione tramite la rilevazione delle impronte digitali.

Il recente d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, recante misure urgenti in materia di immigrazione e di protezione internazionale, ha introdotto diverse disposizioni

sul trattenimento del cittadino straniero nei Centri di permanenza per i rimpatri<sup>23</sup>. Dati “di flusso”, relativi all’utilizzo di queste strutture per ciascuno degli anni del triennio 2018-2021<sup>24</sup>, evidenziano, per il periodo temporale indicato, il numero delle persone transitate nei Centri di permanenza per il rimpatrio (vd. all. n. 1).

Dall’analisi dei dati acquisiti emerge che il numero di migranti transitati nei CPR è sensibilmente aumentato nel 2019 rispetto all’anno precedente (+34 per cento) per diminuire nel 2020 (-27 per cento) con una prevalenza di soggetti provenienti da Tunisia, Marocco, Nigeria, Albania ed Egitto. Nel 2021 si è registrato un nuovo incremento di migranti transitati nei CPR rispetto all’anno precedente (+ 17,5 per cento) con una discreta affluenza di soggetti provenienti, oltre che dai citati Paesi, anche dall’Algeria.

#### **4. I dati relativi ai rimpatri forzati**

L’analisi dei dati relativi al numero dei rimpatri forzati effettuati nel periodo 2018-2021 rivela una sensibile riduzione (nell’ordine del 50 per cento) nel periodo compreso tra il 2019 e il 2020. La diffusione della pandemia da Covid 19 e le difficoltà operative che ne sono derivate sia per la cancellazione dei voli che per le limitazioni imposte agli spostamenti, possono spiegare tale significativa contrazione che, peraltro, trova conferma anche per il 2021, come si evince dalla tabella sottostante.

---

<sup>23</sup> Tra queste si ricordano: la riduzione dei termini massimi di trattenimento da 180 a 90 giorni, prorogabili di ulteriori 30 giorni in caso di straniero cittadino di un Paese con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri; la previsione che il trattenimento deve essere disposto con priorità nei confronti degli stranieri che: siano considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica; siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per gravi reati; siano cittadini o provengano da Paesi terzi con i quali risultino vigenti accordi in materia di cooperazione o altre intese in materia di rimpatri; l'estensione dei casi di trattenimento del richiedente protezione internazionale limitatamente alla verifica della disponibilità di posti nei centri; l'introduzione della possibilità, per lo straniero in condizioni di trattenimento, di rivolgere istanze o reclami al Garante nazionale ed ai Garanti regionali e locali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e, per il Garante nazionale, di formulare specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata. Inoltre, si prevede l'applicazione dell'istituto dell'arresto in flagranza differita ai reati commessi in occasione o a causa del trattenimento in uno dei centri di permanenza per il rimpatrio o delle strutture di primo soccorso e accoglienza.

<sup>24</sup> Dati forniti dalla Direzione centrale dell’Immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell’Interno.

**Tabella n. 2 - Rimpatri forzati per modalità di esecuzione. Anni 2018 - 2021**

Modalità esecuzione forzata	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	Totale rimpatri
Charter	2.133	1.864	1.994	2.172	8.163
Rimpatrio con scorta	1.340	1.406	398	417	3.561
Rimpatrio senza scorta	2.952	3.279	959	831	8.021
<b>Totale</b>	<b>6.425</b>	<b>6.549</b>	<b>3.351</b>	<b>3.420</b>	<b>19.745</b>

Fonte: Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno.

Nella tabella seguente si evidenzia la ripartizione del totale dei rimpatri forzati eseguiti nel 2021 per tipologia di provvedimento.

**Tabella n. 3 - Rimpatri forzati per tipologia di provvedimento - Anno 2021**

Tipologia provvedimento	Totale Rimpatri
ESPULSIONE AG	485
ESPULSIONE MINISTRO	4
ESPULSIONE PS	1.710
RESPINGIMENTO QUESTORE	1221
<b>Totale</b>	<b>3.420</b>

Fonte: Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno

La spesa pubblica per le operazioni di rimpatrio forzato (con e senza scorta) effettuate nel periodo 2018 - 2020 con l'impiego di risorse del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione, nonché dell'Agenzia Europea della Guardia di Frontiera FRONTEX e del bilancio nazionale, è sintetizzata nella tabella sottostante.

Tabella n. 4 - Spesa per rimpatri forzati. Anni 2018 - 2020

Spesa per rimpatri forzati con e senza scorta		
2018	2019	2020
10.174.888,00	8.933.890,00	8.334.474,84*

\*Importo aggiornato al 31.12.2021

Fonte: Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno

## 5. Le valutazioni della Corte dei conti europea sul sistema dei rimpatri

Secondo quanto emerge da alcuni recenti audit effettuati dalla Corte dei conti europea (di seguito, anche ECA), la durata delle operazioni di rimpatrio delle persone irregolarmente presenti sul territorio nazionale dipende, in buona parte, dai tempi necessari per la conclusione delle procedure volte al riconoscimento del diritto di asilo.

La stessa Istituzione superiore di controllo ha osservato che un sistema di rimpatrio efficace e ben gestito deve essere considerato una componente essenziale della politica migratoria, non mancando di rilevare che l'inefficienza di tale sistema all'interno dell'Unione europea costituisce un incentivo alla migrazione irregolare<sup>25</sup>.

Quanto alla misura del rimpatrio forzato l'ECA ha individuato la principale causa del suo non soddisfacente funzionamento nella mancanza di cooperazione degli Stati di origine dei migranti, pur dando atto dello sforzo dell'UE di rafforzare la cooperazione con i Paesi terzi in materia di riammissione, nonché dei progressi raggiunti nella definizione dei relativi accordi.

In conclusione, l'ECA ha raccomandato alla Commissione di perseguire un approccio più flessibile nei negoziati concernenti gli accordi di riammissione, creare sinergie con gli Stati membri per agevolare i negoziati, rafforzare gli

<sup>25</sup> Vd. relazioni speciali n. 24/2019 e n. 17/2021.

incentivi alla cooperazione in materia di riammissioni e potenziare la raccolta di dati sui rimpatri e sulla sostenibilità dei percorsi di reintegrazione<sup>26</sup>.

Con particolare riferimento all'Italia, la Corte dei conti europea, nell'ambito delle Relazione speciale n. 24/2019, oltre a rilevare il modesto numero dei rimpatri eseguiti e l'eccessiva durata delle procedure di asilo, ha evidenziato i seguenti fattori di criticità:

- la mancanza di collegamenti tra le procedure di asilo e quelle di rimpatrio;
- l'assenza di un sistema di gestione dei rimpatri valido ed integrato;
- l'assenza del riconoscimento reciproco e della registrazione sistematica delle decisioni di rimpatrio nell'UE;
- la difficoltà nel localizzare i migranti rimpatriabili e nel monitorare le partenze volontarie;
- l'insufficiente capienza dei centri di trattenimento pre-allontanamento;
- la difficile cooperazione con i paesi terzi di origine dei migranti.

---

<sup>26</sup> Si evidenzia, a proposito di quest'ultimo punto, che le decisioni di rimpatrio non vengono registrate nel SIS, sistema d'informazione Schengen, in modo da essere visibili a tutti gli Stati membri.



# CAPITOLO IV

## IL RIMPATRIO VOLONTARIO ASSISTITO E REINTEGRAZIONE

*Sommario:* 1. Un primo inquadramento - 2. Il quadro normativo di riferimento. - 3. I soggetti beneficiari dei programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione e le cause di esclusione dall'accesso alla misura - 4. Criteri per l'individuazione delle organizzazioni, degli enti e delle associazioni incaricate dell'attuazione dei programmi di RVA&R - 5. Le procedure e l'assistenza prevista nell'ambito dei programmi di RVA&R - 6. La valutazione delle richieste - 7. Le verifiche pre-partenza - 8. L'attività di counselling - 9. L'assistenza - 10. La reintegrazione - 11. Il monitoraggio degli interventi - 12. La programmazione dei fondi per il periodo 2008-2013 e il Programma solidarietà e gestione dei flussi migratori (SOLID) - 13. Il regolamento n. 516/2014 del 16 aprile 2014 del Parlamento europeo e l'istituzione del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) 2014-2020 - 14. Le convenzioni FAMI - 15. Gli Avvisi pubblici per la realizzazione dei progetti di Rimpatrio volontario assistito e reintegrazione in ambito FAMI - 16. I progetti finanziati dal Fondo asilo migrazione e integrazione (interventi di emergenza) e con risorse nazionali - 17. Risultati conseguiti a seguito dell'attuazione della misura nel periodo 2018 - 2021 e considerazioni di sintesi.

### **1. Un primo inquadramento**

Il Rimpatrio volontario assistito e reintegrazione consiste nell'opportunità offerta ai cittadini di un Paese terzo di fare ritorno in patria attraverso un progetto individuale che comprende l'attività di consulenza iniziale, l'assistenza per l'organizzazione del viaggio e l'accompagnamento finalizzato al reinserimento sociale ed economico.

I progetti di RVA&R sono promossi dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e vengono finanziati con risorse economiche dell'Unione europea e/o nazionali. La loro attuazione è affidata a organizzazioni internazionali nonché ad Enti pubblici e privati attivi nel campo dell'immigrazione.

Gli elementi che più caratterizzano tali progetti sono la volontarietà della decisione del migrante di tornare in patria e l'attività di assistenza al ritorno: quest'ultima consiste in attività quali l'espletamento delle procedure propedeutiche alla partenza, l'organizzazione del viaggio e l'accompagnamento nella realizzazione del Piano di reintegrazione.

## 2. Il quadro normativo di riferimento

La disciplina di riferimento in materia di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione si rinviene nel d.lgs. n. 286/98 (“Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”). In origine tale misura era associata ai programmi di emersione, assistenza e protezione sociale riservati ai migranti vittime di tratta, ai minori stranieri non accompagnati e, in generale, agli stranieri in situazione di vulnerabilità o grave disagio.

La successiva legge n. 182/2002, con il rafforzamento del sistema di espulsioni tramite accompagnamento coatto alla frontiera, aveva - di fatto - escluso dai programmi di rimpatrio i migranti irregolari. Un deciso cambiamento della politica dei RVA si è avuto a seguito della decisione, assunta a livello europeo, di armonizzare i sistemi nazionali di gestione dei flussi migratori. In particolare, con la Direttiva “rimpatri” 2008/115/CE sono state emanate norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri per il rimpatrio dei migranti soggiornanti in modo irregolare nei Paesi di origine.

La direttiva europea è stata recepita con il d.l. n. 89 del 23 giugno 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 129 del 2 agosto 2011, il quale ha introdotto, nel TU sull’immigrazione<sup>27</sup>, l’art. 14-ter “Programmi di rimpatrio assistito”<sup>28</sup>. Tale norma prevede, a cura del Ministero dell’interno, l’attuazione di

---

<sup>27</sup> D.lgs 25 luglio 1998, n. 286.

<sup>28</sup> Art. 14-ter. Programmi di rimpatrio assistito

1. Il Ministero dell’interno, nei limiti delle risorse di cui al comma 7, attua, anche in collaborazione con le organizzazioni internazionali o intergovernative esperte nel settore dei rimpatri, con gli enti locali e con associazioni attive nell’assistenza agli immigrati, programmi di rimpatrio volontario ed assistito verso il Paese di origine o di provenienza di cittadini di Paesi terzi, salvo quanto previsto al comma 3.

2. Con decreto del Ministro dell’interno sono definite le linee guida per la realizzazione dei programmi di rimpatrio volontario ed assistito, fissando criteri di priorità che tengano conto innanzitutto delle condizioni di vulnerabilità dello straniero di cui all’articolo 19, comma 2-bis, nonché i criteri per l’individuazione delle organizzazioni, degli enti e delle associazioni di cui al comma 1 del presente articolo.

3. Nel caso in cui lo straniero irregolarmente presente nel territorio è ammesso ai programmi di rimpatrio di cui al comma 1, la Prefettura del luogo ove egli si trova ne dà comunicazione, senza ritardo, alla competente Questura, anche in via telematica. Fatto salvo quanto previsto al comma 6, è sospesa l’esecuzione dei provvedimenti emessi ai sensi degli articoli 10, comma 2, 13, comma 2 e 14, comma 5-bis. È sospesa l’efficacia delle misure eventualmente adottate dal questore ai sensi degli articoli 13, comma 5.2, e 14, comma 1-bis. La Questura, dopo avere ricevuto dalla Prefettura la comunicazione, anche in via telematica, dell’avvenuto rimpatrio dello straniero, avvisa l’autorità giudiziaria competente per l’accertamento del reato previsto dall’articolo 10-bis, ai fini di cui al comma 5 del medesimo articolo.

4. Nei confronti dello straniero che si sottrae al programma di rimpatrio, i provvedimenti di cui al comma 3

programmi di rimpatrio volontario assistito verso il Paese di origine o di provenienza di cittadini di Paesi terzi, in collaborazione con le organizzazioni internazionali o intergovernative esperte nel settore dei rimpatri, con gli Enti locali e con le associazioni attive nell'assistenza agli immigrati.

Completano il quadro normativo di riferimento la legge 7 aprile 2017, n. 47 ("Disposizioni in materia di misure di protezione di minori stranieri non accompagnati"), il cui art. 8 disciplina il provvedimento di rimpatrio assistito e volontario del minore straniero non accompagnato<sup>29</sup> ed il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13 ("Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale") che promuove il diritto dei cittadini stranieri soccorsi durante operazioni di salvataggio in mare o rintracciati come irregolari in caso di attraversamento della frontiera di essere informati della possibilità di usufruire dei programmi di rimpatrio volontario assistito<sup>30</sup>.

---

sono eseguiti dal questore con l'accompagnamento immediato alla frontiera, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, anche con le modalità previste dall'articolo 14.

5. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli stranieri che:

- a) hanno già beneficiato dei programmi di cui al comma 1;
- b) si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 13, comma 4, lettere a), d) e f) ovvero nelle condizioni di cui all'articolo 13, comma 4-bis, lettere d) ed e);
- c) siano destinatari di un provvedimento di espulsione come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale ovvero di un provvedimento di estradizione o di un mandato di arresto europeo o di un mandato di arresto da parte della Corte penale internazionale.

6. Gli stranieri ammessi ai programmi di rimpatrio di cui al comma 1 trattenuti nei Centri di permanenza per i rimpatri rimangono nel Centro fino alla partenza, nei limiti della durata massima prevista dall'articolo 14, comma 5.

7. Al finanziamento dei programmi di rimpatrio volontario assistito di cui al comma 1 si provvede nei limiti:

- a) delle risorse disponibili del Fondo rimpatri, di cui all'articolo 14-bis, individuate annualmente con decreto del Ministro dell'interno;
- b) delle risorse disponibili dei fondi europei destinati a tale scopo, secondo le relative modalità di gestione.

<sup>29</sup>Il minore straniero non accompagnato è lo straniero di età inferiore ai 18 anni che si trova sul territorio nazionale privo di assistenza e di rappresentanza legale. Ai sensi dell'art. 8 cit., il provvedimento di rimpatrio assistito e volontario di un minore straniero non accompagnato è adottato, ove il ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo corrisponda al superiore interesse del minore, dal Tribunale per i minorenni competente, sentiti il minore e il tutore e considerati i risultati delle indagini familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo e la relazione dei servizi sociali competenti circa la situazione del minore in Italia.

<sup>30</sup> Il c.d. Decreto Minniti ha integrato il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, con l'inserimento dell'art. 10 ter.

Art. 10-ter (Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare). - 1. Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle strutture di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Presso i medesimi punti di crisi sono altresì effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini di cui agli articoli 9 e 14

A livello di Unione europea, una delle tappe fondamentali nella definizione della misura del rimpatrio volontario assistito è rappresentata dall'Agenda europea sulla migrazione, adottata dalla Commissione europea il 13 maggio 2015 al fine di dotare l'UE di strumenti adatti a gestire meglio la migrazione a medio e lungo termine. A tale documento ha fatto seguito la presentazione del Piano d'azione dell'Unione europea, nell'ambito del quale il rimpatrio volontario assistito è stato considerato un'opzione preferibile a quella del rimpatrio forzato anche nel rapporto costi-benefici.

In siffatto contesto, gli Stati membri dell'UE sono stati invitati a formulare programmi congiunti di rimpatrio e di reintegrazione finalizzati a migliorare la qualità dei servizi offerti ed a conseguire risparmi di spesa grazie alle economie di scala dei costi amministrativi. E' stata, altresì, sottolineata l'importanza del confronto dei programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione, anche nell'ottica di limitare il fenomeno del *return shopping* (ovvero la ricerca dello Stato membro che offre le condizioni più vantaggiose in termini di rimpatrio volontario e reintegrazione) e gli eventuali abusi nell'utilizzo dei progetti di rimpatrio.

Nel 2017 la Commissione europea ha adottato un nuovo Piano d'azione allo scopo di aumentare il numero dei rimpatri, soprattutto di quelli volontari e assistiti, ed ha richiamato l'importanza di migliorare le procedure di diffusione delle informazioni relative all'accesso a tale misura anche mediante forme di cooperazione con i servizi nazionali d'istruzione ed i servizi sociali e sanitari<sup>31</sup>.

---

del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.

2. Le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico sono eseguite, in adempimento degli obblighi di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, anche nei confronti degli stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale.

3. Il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2 configura rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di cui all'articolo 14. Il trattenimento è disposto caso per caso, con provvedimento del questore, e conserva la sua efficacia per una durata massima di trenta giorni dalla sua adozione, salvo che non cessino prima le esigenze per le quali è stato disposto. Si applicano le disposizioni di cui al medesimo articolo 14, commi 2, 3 e 4. Se il trattenimento è disposto nei confronti di un richiedente protezione internazionale, come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, è competente alla convalida il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

4. L'interessato è informato delle conseguenze del rifiuto di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2.

<sup>31</sup> Raccomandazione (UE) 2017/432 della Commissione, del 7 marzo 2017, per rendere i rimpatri più efficaci nell'attuazione della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

### **3. I soggetti beneficiari dei programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione e le cause di esclusione dall'accesso alla misura.**

La previsione normativa concernente i programmi di RVA&R è stata attuata con decreto del Ministro dell'interno del 27 ottobre 2011 contenente, oltre alle linee guida attuative, i criteri per l'individuazione delle organizzazioni internazionali o intergovernative esperte nel settore dei rimpatri nonché degli enti e delle associazioni attive nell'assistenza agli immigrati.

In base a tale decreto, possono usufruire dei programmi di rimpatrio assistito i migranti che rientrano almeno in una delle fattispecie di seguito indicate: soggetti vulnerabili; vittime di tratta richiedenti o titolari di protezione internazionale o umanitaria; cittadini stranieri che non soddisfano più le condizioni per il rinnovo del permesso di soggiorno; cittadini stranieri destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento trattenuti nei Centri di identificazione e di espulsione; cittadini stranieri destinatari di un provvedimento di espulsione cui sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria.

Va precisato che nell'attuale quadro normativo l'istituto dei rimpatri volontari assistiti e reintegrazione si rivolge anche alla categoria dei migranti irregolari precedentemente esclusi dalla legge Bossi-Fini, categoria soggetta a provvedimenti di espulsione automatici e immediati<sup>32</sup>.

Secondo la previsione del Regolamento UE n. 516/2014 (Fondo asilo, migrazione ed integrazione) i potenziali destinatari delle misure di rimpatrio sono riconducibili a 3 categorie, così individuate dall'art. 11 ("Misure di

---

<sup>32</sup> Prima dell'entrata in vigore della Legge n. 129 del 2011 potevano accedere alla misura del RVA solo le seguenti categorie di migranti:

- 1) rifugiati riconosciuti che rinunciano allo status;
- 2) richiedenti asilo rinunciatari;
- 3) richiedenti asilo denegati, entro i 15/30 giorni dal ricevimento del diniego;
- 4) richiedenti asilo denegati che hanno presentato ricorso;
- 5) possessori di un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria o per motivi umanitari che rinunciano al titolo;
- 6) vittime della tratta di essere umani che rinunciano al loro status;
- 7) stranieri cui è rifiutato il rinnovo o la conversione di un permesso di soggiorno entro i 15 giorni previsti dalla legge;
- 8) stranieri che hanno un permesso di soggiorno per attesa occupazione e che non hanno possibilità di rinnovarlo;
- 9) stranieri che hanno un permesso di soggiorno di natura "temporanea" che non possono rinnovare;
- 10) stranieri che vivono in Italia in situazione di estrema vulnerabilità e grave disagio.

accompagnamento delle procedure di rimpatrio”):

- cittadini di Paesi terzi che non avendo ancora ricevuto una risposta negativa definitiva alla loro domanda di soggiorno o di soggiorno di lungo periodo e/o di protezione internazionale riconosciuta loro in uno Stato membro possono scegliere di avvalersi del rimpatrio volontario;
- cittadini di Paesi terzi che godono del diritto di soggiorno, di soggiorno di lungo periodo e/o di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE o di protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55/CE in uno Stato membro e che scelgono di avvalersi del rimpatrio volontario (tali cittadini, al momento della partenza, devono rinunciare al permesso di soggiorno, alla richiesta di soggiorno o al titolo di protezione internazionale);
- cittadini di Paesi terzi che sono presenti in uno Stato membro e non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso e/o soggiorno, compresi i cittadini di Paesi terzi il cui allontanamento è stato differito conformemente all’articolo 9 e all’articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE.<sup>33</sup>

Nel rispetto della normativa europea e di quanto previsto nel comma 5 dell’art. 14 ter del Testo Unico sull’immigrazione, sono invece esclusi dai programmi di RVA&R le seguenti categorie di migranti:

- cittadini degli Stati membri dell’Unione europea;
- coloro che hanno già beneficiato dei programmi di rimpatrio volontario assistito;
- destinatari di un provvedimento di espulsione come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale ovvero di un provvedimento di estradizione o di un mandato di arresto europeo o di un mandato di arresto da parte della Corte penale internazionale;

---

<sup>33</sup> Nel rispetto della normativa europea e di quanto previsto nel comma 5 dell’art. 14 ter del Testo Unico sull’Immigrazione sono invece esclusi dai programmi di Rimpatrio Volontario Assistito e Reintegrazione le seguenti categorie di migranti:

- a) cittadini degli Stati membri dell’Unione Europea;
- b) coloro che hanno già beneficiato dei programmi di rimpatrio volontario assistito;
- c) destinatari di un provvedimento di espulsione come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale ovvero di un provvedimento di estradizione o di un mandato di arresto europeo o di un mandato di arresto da parte della Corte penale internazionale;
- d) coloro che si trovano nelle condizioni di cui all’articolo 13, comma 4, lettere a), d) e f) ovvero nelle condizioni di cui all’articolo 13, comma 4-bis, lettere d) ed e) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

- coloro che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 13, comma 4, lettere a), d) e f) ovvero nelle condizioni di cui all'articolo 13, comma 4-bis, lettere d) ed e) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

#### **4. Criteri per l'individuazione delle organizzazioni, degli enti e delle associazioni incaricate dell'attuazione dei programmi di RVA&R**

Il decreto del Ministero dell'interno del 27 ottobre 2011, recante le linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito, ha stabilito i criteri per l'individuazione delle organizzazioni, degli enti e delle associazioni che attuano tale misura e definito le attività da prevedere nell'ambito dei rispettivi programmi, stabilendo le priorità di cui beneficiano determinate categorie di rimpatriandi.

L'art. 5 del citato decreto precisa che il Ministero dell'interno, per la promozione e attuazione dei programmi di RVA&R, può avvalersi di: a) organizzazioni internazionali e intergovernative esperte nel settore dei rimpatri; b) Regioni; c) Enti locali, come definiti dall'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; d) associazioni iscritte nel Registro delle persone giuridiche, istituito presso le Prefetture, operanti nel settore dell'immigrazione e con esperienza in materia di rimpatri; e) associazioni di promozione sociale, di cui all'art. 2 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, iscritte nei Registri di cui all'art. 7 della medesima legge, operanti nel settore dell'immigrazione e con esperienza in materia di rimpatri; f) associazioni iscritte nel Registro di cui all'art. 42 del Testo unico con esperienza in materia di rimpatri.

La norma di cui all'art. 5, c. 2 del citato decreto del Ministero dell'interno richiede, per i soggetti indicati nelle lettere a), d), e) ed f) di cui al comma 1, una comprovata esperienza, almeno triennale, in programmi di rimpatrio e, nell'ipotesi di cui all'art. 2, comma 1, lettera f) dello stesso decreto 27 ottobre 2011, anche di collaborazione con i Paesi di destinazione del cittadino straniero, al fine di promuovere adeguate condizioni di inserimento. Per le associazioni di cui alle lettere d), e) ed f) è richiesta la prova di un'adeguata capacità finanziaria, commisurata ai programmi da attuare.

## **5. Le procedure e l'assistenza prevista nell'ambito dei programmi di RVA&R**

Il rimpatrio volontario assistito e reintegrazione prevede un'assistenza individuale per la preparazione della partenza ed offre ai beneficiari un supporto alla realizzazione di un piano di reintegrazione nel Paese di origine volto ad agevolare e rendere stabile il ritorno. Le informazioni sull'assistenza prevista nell'ambito di un progetto di RVA&R vengono generalmente fornite dagli Enti attuatori dei progetti.

### **BOX N. 2**

#### **IL PROGETTO RE.V.ITA - RETE RITORNO VOLONTARIO ITALIA**

*L'informazione dei potenziali beneficiari si rivela di fondamentale importanza per il buon esito di un progetto di RVA&R. In quest'ottica, un'iniziativa di particolare interesse è stata quella del progetto RE.V.ITA "Rete Ritorno Volontario Italia", cofinanziato dal Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020 e dal Ministero dell'interno e implementato dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), Missione Italia, in funzione complementare e funzionale all'attuazione dei programmi nazionali di RVA&R previsti per i cittadini di Paesi terzi.*

*Il principale obiettivo di tale iniziativa, conclusasi nel dicembre 2020, è stato quello di consolidare ed ampliare il sistema di segnalazione dei programmi di RVA&R, diffondendo la conoscenza delle relative peculiarità tramite l'attivazione e lo sviluppo di una rete che coinvolgesse i principali attori pubblici e privati. Tra le molteplici attività effettuate nell'ambito del progetto RE.V.ITA. si segnala la realizzazione e la distribuzione di un manuale operativo destinato agli addetti del settore, una mappatura delle associazioni e degli enti potenzialmente idonei a svolgere attività di informazione e segnalazione dei progetti di RVA&R e la redazione di un rapporto di analisi dei piani di reintegrazione realizzati a valere sulle risorse del FAMI 2014-2020.*

*Il progetto RE.V.ITA ha, inoltre, previsto la creazione di una rete di Focal Point Regionali al fine di realizzare sessioni formative e informative in favore degli operatori pubblici e privati impegnati nel settore migratorio e diffondere localmente l'opzione del*

*RVA&R, anche attraverso la distribuzione di materiale informativo multilingue ed incontri di informazione svolti presso i principali punti di aggregazione dei migranti. Il progetto ha, inoltre, previsto la realizzazione di un video informativo, di un manuale per gli operatori di settore, di un rapporto di analisi dei Piani individuali di reintegrazione realizzati nell'ambito dei progetti finanziati con risorse del FAMI e l'attivazione di un numero verde per accedere alle informazioni sui progetti di RVA&R nelle principali lingue parlate dalle comunità straniere presenti sul territorio italiano.*

Per poter accedere ad un progetto di RVA&R, il soggetto interessato deve presentare apposita domanda ad uno degli Enti attuatori. Il perfezionamento avviene con la trasmissione della stessa alla Prefettura competente, unitamente a documenti quali la richiesta di assistenza (o scheda anagrafica di presa in carico della candidatura), la dichiarazione di ritorno volontario assistito con l'autorizzazione al trattamento dei dati personali, il Piano individuale di reintegrazione (PIR) e la copia di un documento di identità. Qualora il migrante ne fosse sprovvisto, l'Ente attuatore provvede all'assistenza nella richiesta di un documento equivalente presso le autorità consolari del Paese di origine presenti in Italia.

La procedura si conclude con la definizione, redazione e sottoscrizione del Piano individuale di reintegrazione (PIR) contenente la descrizione del progetto di reintegrazione che il migrante intende realizzare nel Paese di origine e l'indicazione delle risorse economiche messe a disposizione, in beni e servizi, per la sua attuazione ad integrazione del contributo previsto dal progetto. Il Piano, oltre a tracciare l'esperienza professionale maturata dal richiedente, indica le eventuali risorse economiche o beni già in possesso del migrante e fornisce informazioni relative ai legami familiari e amicali presenti nel luogo di origine, utili a consolidare il percorso di reintegrazione.

L'Ente attuatore del progetto verifica la fattibilità del Piano acquisendo le informazioni ritenute necessarie nel Paese in cui avrà attuazione il ritorno. Al fine di migliorare le competenze necessarie per la realizzazione del Piano possono essere previsti incontri mirati prima della partenza. Per la definizione del Piano

individuale di reintegrazione è ritenuta importante l'attivazione di contatti con il referente locale del progetto di reintegrazione finalizzata allo scambio di elementi informativi quali, ad esempio, l'esistenza di misure promosse a livello locale che potrebbero agevolare il reinserimento.

## **6. La valutazione delle richieste**

Come già evidenziato, la richiesta di assistenza viene inviata dagli Enti attuatori dei progetti di RVA&R alla Questura ed alla Prefettura territorialmente competenti (domicilio del migrante al momento della richiesta) attraverso la piattaforma RVA, gestita dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

La Prefettura competente, verificata l'assenza di cause ostative all'accesso al RVA&R, emette il provvedimento di ammissione. Acquisita tale notizia, l'Ente attuatore, dopo aver informato il cittadino straniero dell'esito positivo della domanda, avvia l'organizzazione del viaggio di ritorno e perfeziona tutte le attività che precedono la partenza.

Nel caso in cui venissero ravvisati motivi ostativi all'ammissione o fossero necessari chiarimenti, la Prefettura emette un provvedimento di preavviso di diniego che consente al soggetto interessato di integrare, con il supporto dell'Ente attuatore, la documentazione presentata e chiedere una nuova valutazione sulla base delle integrazioni fornite.

Trascorsi dieci giorni, in assenza della necessaria documentazione, la Prefettura emette il provvedimento di diniego.

## **7. Le verifiche pre-partenza**

L'Ente attuatore, acquisita la richiesta di accesso ad un progetto di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione, valuta, da un lato, la fattibilità del ritorno in termini di garanzie di sicurezza nel Paese di origine e, dall'altro, lo stato di salute del migrante, per accertare, in presenza di eventuali patologie, la disponibilità, nel Paese di ritorno, di strutture sanitarie idonee alle esigenze di cura.

Ove i soggetti interessati ad un progetto di RVA&R risultino affetti da infermità, viene, altresì, accertata la disponibilità della famiglia di origine a riaccogliere il proprio familiare ed a prendersene cura; tali verifiche sono rese possibili grazie all'attività svolta, nei Paesi d'origine, dai referenti locali dei progetti.

Un ulteriore livello di verifica riguarda la coerenza degli obiettivi e dei beni/servizi che vengono previsti nell'ambito del progetto di reintegrazione con le opportunità offerte dal Paese in cui il migrante chiede di rientrare.

## **8. L'attività di counselling**

Nei progetti di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione l'attività di *counselling*, realizzata da operatori qualificati, consente di garantire un servizio di assistenza personalizzato in relazione alle necessità del singolo migrante affinché questi possa valutare la propria situazione e decidere, in autonomia, se far rientro nel Paese di origine.

Tale attività prevede, innanzi tutto, un colloquio conoscitivo nell'ambito del quale viene ascoltata la storia del migrante, eventualmente con l'ausilio di un mediatore culturale. Il colloquio s'incentra sulla raccolta di informazioni afferenti alle prospettive di permanenza in Italia, alle condizioni economiche e di salute, alle motivazioni della scelta di rimpatrio ed alle opportunità di reinserimento nel Paese di origine.

Nell'ambito del *counselling* rientra, altresì, la valutazione di elementi quali lo *status* giuridico del migrante, la sua condizione lavorativa e abitativa ed il relativo quadro psicofisico, il livello di inserimento sociale presso la comunità di origine e nel Paese di accoglienza, nonché il grado di vulnerabilità. Tale valutazione tiene conto delle condizioni di salute e di eventuali problematiche/patologie in atto o pregresse, ovvero della presenza di minori nel nucleo familiare.

L'operatore, al termine di queste attività, è chiamato a supportare il migrante nella definizione del Piano individuale di reintegrazione da predisporre anche per eventuali familiari al seguito.

## 9. L'assistenza

L'assistenza nell'ambito dei progetti di RVA&R prevede servizi specifici che garantiscono: a) il supporto nella richiesta dei documenti di viaggio presso i Consolati di riferimento e l'assunzione delle relative spese; b) la copertura delle spese di viaggio, vitto e alloggio relative al trasferimento del migrante dal luogo di domicilio fino alla stazione di partenza sul territorio italiano; c) la copertura delle spese di viaggio fino alla destinazione finale nel Paese di origine del migrante; d) l'assistenza aeroportuale in Italia, durante le operazioni di check-in ed i controlli della Polizia di frontiera, nonché l'accompagnamento fino al *gate* di partenza; e) l'eventuale assistenza aeroportuale in un paese di transito (tale servizio viene garantito solo da alcuni Enti attuatori dei progetti di RVA&R ed in alcuni aeroporti di transito); f) l'erogazione di un contributo in denaro per far fronte alle prime necessità immediatamente dopo l'arrivo nel Paese di origine (ad es., acquisto vestiti, spese di trasporto per raggiungere la destinazione finale, primo pernottamento, ecc.) che viene consegnato a tutti i migranti dall'operatore che fornisce l'assistenza aeroportuale dopo i controlli della Polizia di frontiera; g) l'assistenza alla reintegrazione nel Paese di ritorno, comprensiva dell'erogazione di beni e servizi necessari all'implementazione del Piano individuale di reintegrazione; h) il monitoraggio afferente alla realizzazione del Piano individuale di reintegrazione.

I progetti possono prevedere la fornitura di ulteriori servizi quali, ad esempio, sessioni di orientamento per l'avvio di attività autonome.

## 10. La reintegrazione

Nell'ambito dei programmi di RVA&R la fase di accompagnamento del migrante alla reintegrazione nel contesto sociale, economico e lavorativo del Paese di origine viene svolta *in loco* da operatori qualificati. Essa consiste, in particolare, nell'assistenza all'acquisto di beni e servizi funzionali alla realizzazione del progetto e nell'attività di supporto ai fini del reinserimento nel contesto di origine.

Il contributo in beni e servizi previsti a sostegno del migrante è destinato al soddisfacimento di una o più finalità quali: a) l'avvio di un'attività economica (ad es., affitto di locali per l'esercizio di una professione, acquisto di beni utili alla professione, prime forniture di magazzino, attrezzature professionali); b) la sistemazione abitativa (ad es., prime mensilità di affitto, contributi per la ristrutturazione); c) l'educazione e la formazione professionale (ad es., iscrizione o acquisto materiale necessario per la formazione professionale o per la scuola dei figli); d) l'assistenza medica (ad es., acquisto di medicinali, cure mediche, ospedalizzazione).

Al migrante, al momento della partenza, vengono comunicati i contatti del referente locale del progetto che assicurerà l'assistenza nell'attuazione del Piano.

## **11. Il monitoraggio degli interventi**

L'attività di monitoraggio del Piano individuale di reintegrazione, della durata di 3-6 mesi, risponde all'esigenza di seguire il processo di reintegrazione del migrante sotto il profilo lavorativo, familiare e sociale, anche nella prospettiva di apportare le rimodulazioni necessarie per assicurare il corretto svolgimento di tutte le attività ivi previste.

All'operatore locale spetta il compito di seguire e monitorare il reinserimento del migrante attraverso incontri finalizzati a verificare i progressi e ad evidenziare eventuali difficoltà. Le informazioni acquisite attraverso il monitoraggio consentono di valutare l'andamento dei percorsi di reintegrazione e di effettuare analisi sull'assistenza fornita ai migranti.

I *report* predisposti dall'operatore locale vengono inviati all'ente attuatore del progetto e da quest'ultimo sono inseriti nella piattaforma informatica RVA del Ministero dell'interno.

## **12. La programmazione dei fondi per il periodo 2008-2013 ed il Programma solidarietà e gestione dei flussi migratori (SOLID)**

Con Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 575/2007/CE del 23 maggio 2007 è stato istituito il Fondo europeo per i rimpatri (di seguito, anche FR) nel quadro del Programma solidarietà e gestione dei flussi migratori 2007- 2013 (SOLID).

Tale Fondo, attivo nel periodo 2008-2013, ha sostenuto gli Stati membri per consentire la realizzazione dei seguenti obiettivi: a) attuazione di una gestione integrata dei rimpatri e miglioramento dell'organizzazione degli Stati membri; b) rafforzamento della cooperazione tra Stati membri nella gestione integrata dei rimpatri e nella sua attuazione; c) promozione di un'applicazione efficace ed uniforme delle norme comuni in materia di rimpatrio.

Con le risorse del Fondo rimpatri sono stati effettuati sia rimpatri forzati coordinati dal Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'interno che rimpatri volontari assistiti, attraverso bandi annuali rivolti ad organizzazioni, associazioni, organizzazioni non governative, enti locali.

A livello di Unione europea, la dotazione finanziaria del FR, per l'intera programmazione 2008-2013, è stata di 676 milioni, così suddivisi:

- 632,9 milioni di euro distribuiti tra gli Stati membri in base al numero dei cittadini di paesi terzi soggetti a misure di rimpatrio;
- 43,1 milioni di euro gestiti direttamente dalla Commissione e destinati ad azioni comunitarie.

Ai 71 milioni di risorse attribuite all'Italia si è aggiunto un co-finanziamento nazionale di circa 40 milioni, per un totale di 111 milioni di euro. Le attività progettuali realizzate nell'ambito dei Fondi del programma SOLID si sono concluse nel mese di giugno 2015.

I progetti di RVA&R realizzati con le risorse del FR 2008-2013 sono stati, complessivamente, ventisei ed hanno consentito la realizzazione di 3.219 ritorni volontari.

### **13. Il regolamento n. 516/2014 del 16 aprile 2014 del Parlamento europeo e l'istituzione del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) 2014-2020**

Con la conclusione dei programmi del Fondo rimpatri 2008-2013, quest'ultimo è stato assorbito dal Fondo europeo asilo, migrazione e integrazione (FAMI) 2014-2020.

Il nuovo Fondo è stato istituito con regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 516/2014 del 16 aprile 2014 per contribuire ad un'efficace gestione dei flussi migratori, all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e temporanea, nonché della politica comune in tema di immigrazione.

Il FAMI offre un supporto agli Stati nel perseguimento dei seguenti obiettivi:

- *Obiettivo specifico 1* - creazione di un sistema strutturato ed efficiente al fine dell'accoglienza e dell'asilo dei migranti;
- *Obiettivo Specifico 2* - potenziamento delle misure di integrazione nonché di quelle che favoriscono il processo di inclusione socioeconomica dei migranti;
- *Obiettivo specifico 3* - promozione della misura dei rimpatri volontari con particolare attenzione all'elemento della reintegrazione dei paesi di origine;
- *Obiettivo specifico 4* - adozione di misure di solidarietà per il ricollocamento dei richiedenti asilo nel territorio europeo attraverso interventi di ricollocamento volontario.

Nell'ambito dell'Obiettivo specifico 3 viene favorita, negli Stati membri, la promozione di strategie di rimpatrio finalizzate al contrasto dell'immigrazione illegale, con particolare attenzione al carattere durevole del rimpatrio ed alla riammissione effettiva nei Paesi di origine e di transito.

Il FAMI è stato recepito, in Italia, attraverso il Programma nazionale FAMI, documento programmatico elaborato allo scopo di definire gli obiettivi strategici e operativi nonché gli interventi da realizzare con la dotazione finanziaria a disposizione.

Tale Programma è stato elaborato a seguito di un processo di consultazione con la Commissione europea e sulla base di una concertazione interistituzionale (Tavolo di coordinamento nazionale) che ha visto la partecipazione di referenti

delle Amministrazioni centrali, regionali e locali competenti nella gestione degli interventi in materia di immigrazione e asilo.

Le risorse a disposizione del FAMI, originariamente, erano pari a 3,1 miliardi di euro con una dotazione per l'Italia di euro 310.355.777; successivamente tale dotazione è stata incrementata di euro 37.398.000 per finanziare operazioni di reinsediamento e ricollocazione e di euro 33.734.323 per interventi a supporto dell'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi e di rimpatrio. Gli stanziamenti complessivi dell'ultima versione del Programma nazionale FAMI ammontano ad euro 399.075.470,00 di quota comunitaria, ai quali si aggiunge un importo equivalente di risorse nazionali<sup>34</sup>.

Le funzioni di verifica sul Fondo e sul relativo sistema di gestione e di controllo sono esercitate da un'apposita Autorità di audit indipendente, sotto il profilo funzionale, dall'Autorità responsabile, individuata nel Capo dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali del Ministero dell'Interno.

#### **14. Le convenzioni FAMI**

Una volta pubblicata la graduatoria finale sul sito del Ministero dell'interno, ai fini dell'avvio delle attività progettuali è necessaria la sottoscrizione, da parte dell'Autorità responsabile e degli Enti attuatori beneficiari dei finanziamenti, della convenzione di sovvenzione, atto negoziale mediante il quale vengono disciplinati i rapporti tra le parti contrenti e definiti i rispettivi doveri ed obblighi.

Le convenzioni di sovvenzione contengono specifiche indicazioni circa l'importo massimo finanziato (per metà a carico di fondi comunitari e per l'altra a valere su risorse nazionali), la durata delle attività progettuali, le modalità di erogazione dei contributi, la verifica del raggiungimento degli obiettivi nonché i controlli, le sanzioni e le revoche.

I *budget* dei progetti prevedono la distinzione tra costi ammissibili diretti (ad es. quelli sostenuti per personale, viaggi e soggiorni) e costi indiretti che, per espressa

---

<sup>34</sup> Programma Nazionale Fami rev. 9.0 approvato con decisione C (2020) 2896 del 4 maggio 2020.

previsione delle convenzioni FAMI, non possono superare il 7% dei costi ammissibili diretti. Nelle convenzioni si prevedono, inoltre, specifiche voci di spesa riferibili alla figura del revisore contabile indipendente<sup>35</sup> e dell'esperto legale, il quale attesta la correttezza di tutte le procedure di affidamento di incarichi/appalti a persone giuridiche e fisiche<sup>36</sup>.

Quanto all'attività di controllo, si prevede che l'Autorità responsabile possa disporre verifiche circa l'avvio e la corretta esecuzione del progetto avvalendosi, oltre che delle risultanze del revisore indipendente e dell'esperto legale, anche dell'ausilio di organi individuati a livello centrale o locale. Ove, a seguito dei controlli effettuati, vengano accertate irregolarità, l'Autorità responsabile può chiedere all'Ente attuatore di fornire chiarimenti e integrazioni idonei a sanare le criticità riscontrate.

Nel caso in cui le risposte non vengano ritenute soddisfacenti, l'Autorità responsabile può applicare una penale pari al 5% del valore del progetto e dichiarare inammissibile la relativa spesa. Gravi e reiterati inadempimenti possono comportare, oltre all'applicazione delle sanzioni disciplinari, la revoca del finanziamento e la risoluzione della convenzione con il recupero delle somme eventualmente erogate, salvo il risarcimento del danno.

---

<sup>35</sup> Formano oggetto di verifica da parte del revisore indipendente elementi quali la coerenza delle spese rendicontate in relazione alle attività previste nella Convenzione di sovvenzione e la correttezza delle stesse rispetto alla normativa comunitaria e nazionale; l'eleggibilità della spesa rendicontata sulla base delle regole di ammissibilità previste dal "Manuale delle Regole di Ammissibilità delle Spese nell'ambito del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020"; la ragionevolezza delle spese ed, in particolare, la conformità ai principi di sana gestione finanziaria e la loro necessità per l'attuazione del progetto; la coerenza delle spese rendicontate con le attività realizzate nell'ambito del progetto; l'assenza di doppio finanziamento delle spese rendicontate con altre sovvenzioni comunitarie o nazionali.

<sup>36</sup> La figura dell'esperto legale si rende obbligatoria nel caso in cui, nell'ambito del progetto, ci sia almeno un affidamento di servizi, forniture, lavori o vi sia il conferimento di almeno un incarico individuale esterno. Gli aspetti che formano oggetto dell'attestazione dell'esperto legale riguardano elementi quali: l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica nel rispetto dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità; la conformità delle procedure per l'individuazione dei soggetti fornitori di beni e servizi e degli appaltatori dei lavori alle previsioni normative vigenti e a quelle specifiche del Fondo; la presenza, da parte di terzi affidatari, dei requisiti e delle competenze richieste dall'intervento; la presenza nel contratto di tutti gli elementi necessari per la regolazione dell'accordo; la sottoscrizione del contratto da parte dei soggetti dotati di adeguati poteri di firma; la prova dell'espletamento del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti nei casi di cui all'art. 3, co. 1, della l. n. 20/1994.

## **15. Gli Avvisi pubblici per la realizzazione dei progetti di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione in ambito FAMI**

Nell'ambito del Programma nazionale FAMI 2014 - 2020<sup>37</sup> (Obiettivo specifico 3 "Rimpatrio" - Obiettivo nazionale 2 "Misure di rimpatrio") sono stati pubblicati due avvisi pubblici per la realizzazione di interventi di RVA&R.

### ***I - Il bando per la "Realizzazione di interventi di RVA comprensivi di misure di reintegrazione per favorire il processo di reinserimento dei rimpatriati nel Paese di origine" pubblicato con decreto del Ministero dell'interno del 24 dicembre 2015***

Il primo bando, concernente la "Realizzazione d'interventi di RVA comprensivi di misure di reintegrazione per favorire il processo di reinserimento di 3.200 cittadini di Paesi terzi, vulnerabili e non, nel Paese di origine" è stato assistito da una dotazione complessiva di euro 12.800.000,00 di cui euro 6.400.000,00 di quota comunitaria ed euro 6.400.000,00 di quota nazionale.

Nell'ambito di tale bando, agli Enti proponenti veniva chiesto di predisporre interventi di RVA&R in favore di minimo 200 cittadini di Paesi terzi per una dotazione massima di euro 800.000,00 con la possibilità di estensione dei progetti fino a 2.200 beneficiari, con un aumento proporzionale della dotazione fino ad un massimo di euro 8.800.000,00.

A seguito della selezione delle proposte, effettuata da un'apposita Commissione nominata dall'Autorità responsabile, i progetti ammessi a finanziamento, realizzati tra giugno 2016 e giugno 2018, hanno consentito il rimpatrio di 774 cittadini di Paesi terzi su un totale di 2.840 rimpatri attesi, con una percentuale di realizzazione del 27,25% ed una spesa complessiva di euro 3.550.529,84.

---

<sup>37</sup> Programma approvato dalla Commissione europea con decisione n. 5343 del 3 agosto 2015 e successivamente modificato con decisione C (2016) 1823 del 21 marzo 2016.

Tabella n. 5 - Avviso del 24 dicembre 2015. Progetti realizzati negli anni 2016-2018

Titolo Progetto	Soggetto Beneficiario	Costo del progetto	Di cui contributo UE (50%)	Rimpatri attesi	Rimpatri realizzati	Anni di realizzazione
Ermes 2	CIES onlus	746.311,71	373.558,45	190	122	7.2016-6.2018
Integrazione di ritorno 3	Consiglio italiano per i Rifugiati	704.828,85	352.414,43	270	131	6.2016-6.2018
Ristart-Ritorno sostenibile attraverso il supporto alla reintegrazione	Organizzazione Internazionale per Le Migrazioni (OIM)	1.228.864,45	614.432,23	2.000	326	7.2016-3.2018*
Back to the future	Gruppo Umana Solidarietà G.Puletti	778.183,83	389.091,92	180	174	8.2016-6.2018
Back home: interventi di RVA e reintegrazione per cittadini dei paesi terzi	Comune di Giugliano in Campania (NA)	92.341,00	46.170,50	200	21	7.2016-3.2018
<b>Totale</b>		<b>3.550.529,84</b>	<b>1.775.667,53</b>	<b>2.840</b>	<b>774</b>	

\*progetto sospeso parzialmente con riferimento alle partenze per sovrapposizione con altro progetto finanziato, nel medesimo periodo, con risorse nazionali. Nell'ambito di tale progetto è proseguita l'attività di monitoraggio dei percorsi di reintegrazione per i cittadini già rimpatriati nei Paesi terzi.

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno - Autorità FAMI

## *II - Il bando per la "Realizzazione di interventi di RVA&R per favorire il processo di reinserimento dei rimpatriati nei Paesi di origine" - pubblicato con decreto del Ministero dell'interno del 29 ottobre 2018.*

Il secondo bando, assistito da una dotazione finanziaria di euro 12.150.000,00<sup>38</sup> ha consentito il finanziamento di ulteriori 6 progetti per un ammontare complessivo di euro 8.766.015,18.

Secondo le previsioni dell'avviso pubblico, la proposta degli Enti attuatori doveva prevedere interventi di RVA&R in favore di minimo 200 cittadini di Paesi terzi per una dotazione massima di euro 900.000,00, con la possibilità di estensione

<sup>38</sup> Secondo quanto previsto dall'avviso pubblico, il piano finanziario di ciascuna proposta progettuale deve prevedere un cofinanziamento comunitario fisso pari al 50% del costo complessivo di progetto e un cofinanziamento nazionale pari al restante 50%. Il soggetto proponente può concorrere con risorse proprie al cofinanziamento del progetto fino ad un massimo del 50% del costo del progetto stesso. Tale contributo concorre alla definizione del piano finanziario complessivo relativamente alla parte di cofinanziamento nazionale e dunque, nel limite del 50%. All'eventuale contributo privato corrisponde un punteggio aggiuntivo.

fino a 2.000 interventi ed un aumento proporzionale della dotazione finanziaria entro il limite di euro 9.000.000,00.

A fronte della stima di 1.910 rimpatri volontari e assistiti di cittadini di Paesi Terzi da effettuarsi entro il 31 dicembre 2022, al 31 dicembre 2021 sono stati completati 888 rimpatri, con una realizzazione del 46,49% dell'obiettivo previsto. I progetti di RVA&R di cui all'avviso del 29 ottobre 2018 troveranno definitiva conclusione entro il 2022.

**Tabella n. 6 - Avviso del 29 ottobre 2018 - Progetti avviati e in corso di realizzazione**

Progetti FAMI	Soggetto Beneficiario	Costo del progetto	Di cui contributo UE (50%)	Rimpatri attesi	Rimpatri realizzati al 31/12/2021	Periodo di realizzazione
Back to the future 2	Gruppo Umara Solidarietà G.Puletti	1.350.000,00	675.000,00	300	132	3.2019-3.2022
UNO: Una Nuova Opportunità	Comitato Europeo per la formazione e L'agricoltura Onlus CEFA	1.485.000,00	742.500,00	330	115	3.2019-3.2022
Ermes 3	Cies Onlus	1.349.843,00	674.921,50	300	129	3.2019-6.2022
Integrazione di Ritorno 4	Consiglio italiano per i Rifugiati	2.646.283,84*	1.323.141,92	550	337	3.2019-9.2022
Re-Build	COESO-Consorzio per la cooperazione e la solidarietà - Consorzio di Cooperative Sociali - Società Cooperativa Sociale	1.034.888,34	517.444,17	230	103	4.2019-6.2022
The Way Of The Future	Arci Mediterraneo Impresa Sociale s.r.l.	900.000,00	450.000,00	200	72	2.2019-12.2022
	<b>Totale</b>	<b>8.766.015,18</b>	<b>4.383.007,59</b>	<b>1910</b>	<b>888</b>	

\*Il progetto a seguito dell'ammissione a finanziamento è stato oggetto d'incremento di budget e numero di RVA con successivi *addendum* alla convenzione di sovvenzione.

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno - Autorità FAMI

Uno degli aspetti di maggior interesse dell'avviso pubblico del 2018 è dato dalla previsione di possibili sinergie tra i progetti di RVA&R e le iniziative di

cooperazione allo sviluppo, essendo stata prevista la possibilità di definire il Piano individuale di reintegrazione anche “in complementarità con eventuali progetti di cooperazione” e di realizzare forme di assistenza per i destinatari dei progetti di ritorno anche “in raccordo con progetti di cooperazione esistenti nel Paese di origine”.

#### **16. I progetti finanziati dal Fondo asilo migrazione e integrazione (interventi di emergenza) e con risorse nazionali.**

Per completare il quadro degli interventi attuati in materia di RVA&R vanno ricordate due ulteriori iniziative promosse dal Ministero dell'interno.

Nell'ambito delle *misure emergenziali* previste dal Fondo asilo, migrazione integrazione 2014 - 2020, è stato finanziato, per il complessivo ammontare di euro 5.459.177,35 il progetto “AVRIT” - *Assisted Voluntary Return and Reintegration from Italy* - realizzato dal Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e implementato dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) tra il mese di gennaio 2018 ed il mese di marzo 2019.

Tale iniziativa prevedeva di effettuare, entro dicembre 2018, il rimpatrio volontario assistito con reintegrazione di 900 cittadini di Paesi terzi irregolarmente presenti sul territorio italiano e segnati da fragilità e da esclusione sociale. A seguito di una proroga di tre mesi concessa dalla Commissione europea, sono stati realizzati 180 rimpatri volontari assistiti aggiuntivi rispetto al target previsto. E' di interesse rilevare come nell'ambito di tale misura, 138 migranti con problemi di salute (12,78% dei beneficiari), grazie alla struttura medica dell'Ente attuatore ed all'assistenza fornita nei Paesi di ritorno, hanno potuto fruire di assistenza specializzata pre-partenza e, ove richiesto, di servizi di accompagnamento nonché di una fornitura di medicine finalizzata a continuare i trattamenti nei luoghi di destinazione.

Al rientro nei Paesi di origine, la maggior parte degli assistiti ha realizzato le attività previste dai piani di reintegrazione. In prevalenza i progetti hanno riguardato l'avvio di piccole imprese (64%) ed il reperimento di sistemazioni abitative (27%). In percentuali minori il supporto alla reintegrazione è stato

destinato alla formazione scolastica (4%), a bisogni di base (3%) ed a trattamenti medici (2%). Quanto alla tipologia di attività avviate con il sussidio di reintegrazione, molti progetti hanno riguardato l'avvio di piccoli commerci (39%); in misura minore le scelte dei beneficiari si sono indirizzate nel settore del trasporto di persone e beni (26%), in quello agricolo (20%) ed in ambiti diversi (15%).

Risulta, invece, interamente finanziato con risorse nazionali il progetto "Ritorno volontario assistito e reintegrazione" (RRVA), implementato dal 16 maggio 2017 al 31 dicembre 2017 a cura dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni con il fine di facilitare l'accesso alla misura del RVA&R per 1500 cittadini di Paesi terzi presenti in Italia (migranti regolari e irregolari, richiedenti asilo, soggetti vulnerabili, ecc.).

Nell'ambito di tale iniziativa, l'Ente attuatore ha impiegato 32 *Regional counsellors*, dislocati in 18 Regioni italiane, con una distribuzione sul territorio che ha favorito le aree caratterizzate dalla presenza di un alto numero di immigrati. I *Regional counsellors* hanno garantito numerosi incontri con le Prefetture e le Questure, la cooperazione con gli Enti e le organizzazioni locali attivi nel sistema dell'accoglienza dei migranti, nonché un'attività di sensibilizzazione e diffusione della conoscenza della misura tra i potenziali beneficiari.

Tra le attività che hanno maggiormente caratterizzato il progetto RRVA si segnala la predisposizione di un opuscolo informativo (420.000 copie) e di un poster (10.000 copie) contenenti le informazioni sul RVA&R in lingua italiana, francese, inglese, spagnola, araba, hindi e bengalese. Tale materiale è stato distribuito agli interlocutori locali ed agli uffici immigrazione delle Questure.

Secondo le risultanze del Rapporto finale di valutazione, tramite i *Regional counsellors* 1145 potenziali beneficiari hanno formulato una richiesta di ammissione al programma di RVA&R. I ritorni volontari e assistiti effettuati sono stati 460, con una percentuale di realizzazione dell'obiettivo del 30,67%. A 37 migranti con problemi di salute è stata assicurata un'assistenza nel viaggio di ritorno con personale medico o paramedico.

## 17. Risultati conseguiti a seguito dell'attuazione della misura nel periodo 2018-2021 e considerazioni di sintesi.

Nella tabella sottostante si riportano, distinti per anno, i dati relativi ai rimpatri volontari assistiti e reintegrazione, quelli relativi ai rimpatri forzati nonché i dati relativi al numero di migranti sbarcati sul territorio nazionale tra il 2018 ed il 2021.

**Tabella n. 7 - Rimpatri volontari assistiti e reintegrazione effettuati dal 2018 al 2021**

2018	2019	2020	2021	Totale
1.185	384	268	346*	2.183*

\*Dato non ancora consolidato

Fonte: Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno - Autorità FAMI. Dati estratti dalla Piattaforma informatica RVA.

**Tabella n. 8 - Rimpatri forzati eseguiti dal 2018 al 2021**

2018	2019	2020	2021	Totale
6.425	6.549	3.351	3.420	19.745

Fonte: Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere

**Tabella n. 9 - Migranti sbarcati sul territorio nazionale dal 2018 al 2021**

2018	2019	2020	2021	Totale
23.370	11.471	34.154	67.040*	136.035*

\*Dato non ancora consolidato

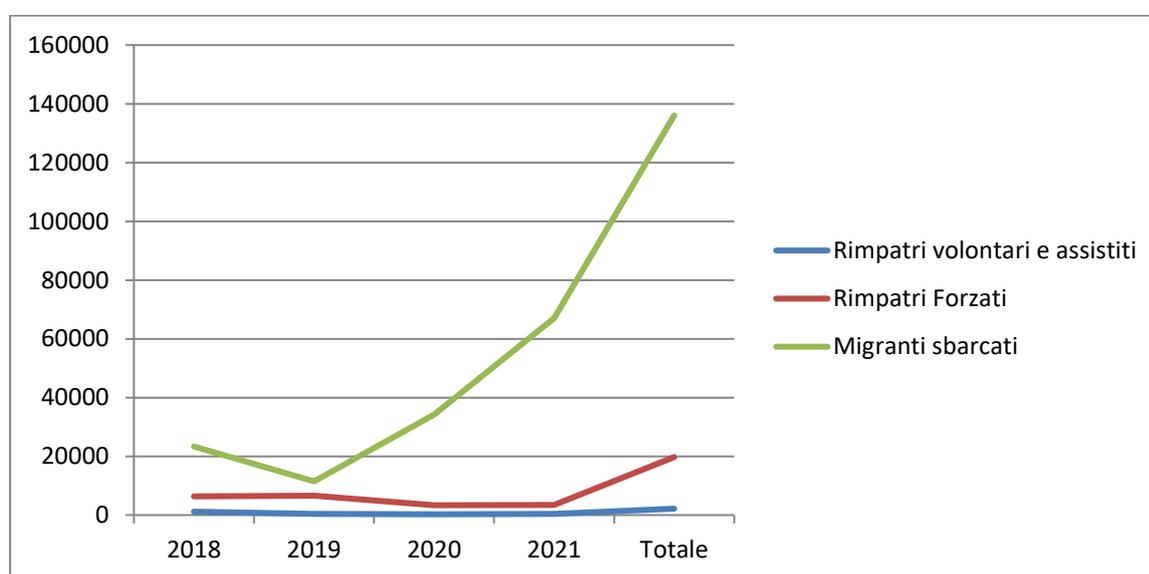
Fonte: Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Cruscotto statistico.

Orbene, dall'esame delle tabelle 7, 8 e 9, si evince che nel periodo 2018 - 2021 i rimpatri volontari assistiti con reintegrazione sono stati l'11,06% dei rimpatri forzati e corrispondono all' 1,60% dei migranti sbarcati in Italia nel medesimo periodo.

Risulta, altresì, interessante esaminare, nel grafico sottostante, il trend dei rimpatri volontari e assistiti e dei rimpatri forzati, effettuati dal 2018 al 2021, in relazione al numero di migranti sbarcati sul territorio nazionale nel medesimo periodo.

Da tali andamenti si evince il limitato ricorso alla misura del rimpatrio volontario assistito e la modesta incidenza di tale misura in rapporto ai rimpatri forzati e, soprattutto, rispetto al numero di migranti sbarcati in Italia nel biennio 2020-2021.

Grafico n. 1



Sul piano dei risultati, la misura del RVA&R registra una limitata realizzazione dei target assegnati ai vari programmi.

In particolare si rileva che nel periodo compreso tra il 2016 ed il 2021, a fronte dell'obiettivo del Programma nazionale FAMI di 9.500 progetti di RVA&R (successivamente esteso a 9810 destinatari e quindi ridimensionato a 3.400), cui vanno aggiunti i 900 rimpatri previsti dal progetto AVRIT ed i 1500 rimpatri indicati dal progetto RRVA, per un totale di 5.800 destinatari (11.900 se si considerano gli obiettivi iniziali), la realizzazione, al 31 dicembre 2021 di 3188 rimpatri volontari assistiti e reintegrazioni rappresenta il 54,97% dell'obiettivo rimodulato ed il 26,79% di quello iniziale.

I significativi scostamenti riscontrati tra i RVA&R realizzati e quelli indicati

quali valori-obiettivo, sono sicuramente riferibili, per le annualità più recenti (2020-2021), alle limitazioni agli spostamenti imposte dall'emergenza Covid 2019. Quanto ai progetti realizzati precedentemente al 2020, il mancato raggiungimento dei target (con l'eccezione del progetto AVRIT) deve ritenersi imputabile al concorso di più fattori, tra i quali si segnalano il mancato allineamento tra le campagne informative e la disponibilità di progetti di RVA&R, la discontinuità temporale dei programmi di RVA&R e le attese, a volte eccessive, richieste per il rilascio dei nulla osta amministrativi e dei lasciapassare necessari per effettuare i rimpatri.



## CAPITOLO V

### LE ESPERIENZE DI ALCUNI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI RIMPATRI VOLONTARI E ASSISTITI

*Sommario:* 1. Premessa - 2. Spagna - 3. Germania - 4. Francia - 5. Grecia - 6. Brevi considerazioni.

#### **1. Premessa**

Come innanzi rilevato, la Direttiva rimpatri definisce, a livello di Unione europea, il *framework* per un comune approccio alle misure di rimpatrio volontario e assistito dei migranti verso i Paesi di origine. Si evidenzia, tuttavia, come i singoli Stati membri abbiano adottato programmi di RVA che presentano specifiche caratterizzazioni.

Gli elementi informativi riportati nel presente capitolo, concernenti l'attuazione di tale misura in quattro Paesi membri dell'Unione europea (Spagna, Francia, Grecia, Germania) sono tratti da uno studio effettuato nel 2020 su richiesta del Ministero dell'interno e finanziato con risorse del Fondo asilo, migrazione e integrazione 2014 - 2020.

#### **2. Spagna**

L'attenzione della Spagna per i rimpatri volontari assistiti è resa evidente, oltre che dalla presenza di un programma nazionale che opera con continuità dal 2003, anche per l'intensa e diffusa attività di informazione sulla misura del RVA, garantita dall'azione sinergica di una pluralità di organizzazioni, governative e non.

Una particolare cura il governo spagnolo ha posto nello sviluppo della cooperazione tra Paesi di origine e Paesi di destinazione, nella convinzione della centralità del rimpatrio volontario e assistito quale strumento di coerente ed efficace gestione dei fenomeni migratori.

Nel biennio 2006-2008 la Spagna ha concluso una serie di accordi bilaterali per agevolare il rimpatrio di persone in situazione d'irregolarità e formalizzato accordi

quadro di cooperazione con Capo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea-Conakry, Mali e Niger in materia di lotta all'immigrazione irregolare e programmi di sviluppo nonché di rimpatrio volontario assistito, con l'obiettivo di realizzare azioni di assistenza reciproca.

Dal 2015 il Ministero dell'inclusione, della sicurezza sociale e della migrazione (MISM), attraverso la Segreteria di Stato per le migrazioni e la Direzione generale per l'inclusione e l'assistenza umanitaria (DGIAH), ha finanziato progetti per il rimpatrio volontario dei migranti in regime di cofinanziamento con il programma 2014-2020 del Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI).

Due sono le tipologie di progetti in materia di RVA, cofinanziati dal FAMI:

- Rimpatrio volontario assistito e reintegrazione (RVA&R): prevede la possibilità, per i cittadini di Paesi terzi in condizioni di vulnerabilità, di rientrare volontariamente nei Paesi di origine attraverso percorsi individuali di rimpatrio e reintegrazione.
- Rimpatrio volontario produttivo (RVP): favorisce il rimpatrio volontario dei cittadini di Paesi terzi nei Paesi di origine ed il loro reinserimento attraverso percorsi individuali che includono il sostegno alle capacità imprenditoriali mediante attività di formazione in materia di lavoro autonomo e gestione aziendale, nonché assistenza tecnica e monitoraggio dell'avvio di progetti di microimprenditorialità.

Possono accedere a tali progetti i cittadini non comunitari di Paesi terzi che soddisfino i seguenti requisiti:

- non avere ricevuto una decisione definitiva che respinga la domanda di soggiorno, residenza legale e/o protezione internazionale in uno Stato membro;
- godere del diritto di soggiorno, soggiorno legale e/o protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE o di protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55/CE in uno Stato membro;
- trovarsi in uno Stato membro e non soddisfare le condizioni di ingresso e/o soggiorno, compresi i cittadini di Paesi terzi la cui espulsione è stata rinviata ai sensi della direttiva 2008/115/CE.

A seconda del tipo di progetto, i soggetti interessati devono dimostrare di essere in una condizione di vulnerabilità e, nel caso di progetti di Rimpatrio volontario produttivo, dichiarare il proprio interesse a partecipare a un progetto di imprenditorialità aziendale collegato con il Paese di rimpatrio.

Per tutti i progetti occorre presentare una dichiarazione contenente la manifestazione di volontà di non tornare in Spagna, per almeno tre anni ai fini dello svolgimento di un'attività lavorativa, in proprio o per conto di altri, ovvero per risiedere con un permesso di soggiorno temporaneo.

I progetti di RVA&R prevedono una serie di attività tra le quali:

- un servizio di informazione, sostegno e consulenza psicosociale idoneo a consentire alla persona interessata al rimpatrio volontario di prendere una decisione informata;
- la progettazione di un itinerario di rimpatrio e di reintegrazione individualizzato e adeguato alla situazione personale e/o familiare;
- un servizio di informazione e orientamento sulle procedure necessarie per ottenere la documentazione necessaria per il viaggio di ritorno;
- il pagamento delle tasse per i visti e delle spese necessarie per l'ottenimento dei documenti di viaggio essenziali;
- il pagamento del biglietto di ritorno dal luogo di residenza in Spagna, sia per l'interessato che per i minori a carico e per i parenti fino al secondo grado di affinità e consanguineità;
- la messa a disposizione di una somma di denaro per facilitare il viaggio dal luogo di residenza al punto di partenza;
- la gestione di un aiuto finanziario per la prima sistemazione nel Paese di rimpatrio;
- il monitoraggio e il sostegno alla reintegrazione, attraverso il programma ERRIN o altra iniziativa di natura pubblica o privata che possa coadiuvare la nuova fase del ciclo di vita.

In casi eccezionali è previsto il pagamento delle spese per medicinali e di altre spese debitamente giustificate dal richiedente unitamente a quelle per accompagnamento del destinatario in caso di età avanzata, malattia, disabilità.

Le attività di divulgazione e sensibilizzazione sul territorio in merito ai progetti di RVA vengono svolte prevalentemente a cura degli Enti attuatori attraverso tutti i canali di comunicazione a disposizione, compresi *social network*, *siti web*, sportelli informativi presso i Consolati, Centri dei servizi sociali e associazioni di migranti.

I progetti sono cofinanziati dal FAMI, fino al 75% del costo totale di ogni progetto e nella misura massima del 90% in circostanze eccezionali e debitamente giustificate.

### **3. Germania**

I programmi di RVA promossi dalla Germania hanno permesso di effettuare con continuità (anche se con oscillazioni anche sensibili in alcuni anni) un numero consistente di rimpatri volontari assistiti.

Si evidenzia, in particolare, che nel solo 2019 la Germania ha concluso 13.053 procedure di RVA (peraltro un numero inferiore rispetto a quelli realizzati nei tre anni precedenti che hanno fatto registrare, a ritroso dal 2018, 15.942, 29.522 e 54.006 RVA).

Le ragioni dell'efficacia di tale azione vanno individuate nella semplificazione organizzativa e operativa, risultando le operazioni di RVA organizzate e gestite da un unico Ente attuatore, vale a dire l'OIM, attiva in Germania fin dai primi anni 70 con la denominazione ICEM (*Intergovernmental Committee for European Migration*).

Si deve a quest'ultima l'avvio del programma nazionale per il RVA, cofinanziato da fondi europei e realizzato grazie alla collaborazione di *partner* che includono autorità locali, organizzazioni non governative, sportelli informativi e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

L'innovazione introdotta dal programma di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione (REAG/GARP) lanciato da OIM in Germania consiste nel fornire un supporto concreto ai migranti una volta rientrati nel Paese di origine, tale da rendere possibile una loro effettiva reintegrazione.

Il programma di rimpatrio assicura, in particolare:

- la copertura delle spese di viaggio e l'organizzazione della partenza;

- un ulteriore contributo alle spese di viaggio di 200 euro per gli adulti e i minori non accompagnati e di 100 euro per i minori<sup>39</sup>;
- per migranti di determinate nazionalità, il contributo di *start up* di 1.000 euro per gli adulti e i minori non accompagnati e di 500 euro per i minori, fino a un massimo di 3.500 euro per famiglia. Le persone che beneficiano di protezione possono ricevere questo contributo a prescindere dalla nazionalità;
- i cittadini che fanno domanda di RVA entro due mesi dal rigetto della domanda di asilo ricevono un ulteriore contributo di euro 500 per persona o per famiglia;
- un supporto per spese mediche, entro tre mesi dall'arrivo nel Paese di destinazione, fino a euro 2.000.

I contributi ricevuti devono essere restituiti in caso di ritorno permanente in Germania.

Al programma possono accedere i cittadini non comunitari che hanno i requisiti necessari per presentare richiesta di asilo, i richiedenti asilo che non hanno ancora ricevuto risposta alla loro richiesta, i richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta e che pertanto sono obbligati a lasciare il Paese, coloro che sono in possesso di un permesso di soggiorno per ragioni politiche o di tipo umanitario o per altri casi previsti dal diritto internazionale, le vittime di tratta o di prostituzione forzata (in questi casi anche se cittadini comunitari).

L'attività di rimpatrio volontario è affiancata da programmi che offrono un ulteriore supporto per la reintegrazione nei luoghi di origine. Il principale fra questi è lo *StarthilfePlus* che, avviato nel 2017, fornisce assistenza in oltre 40 Paesi. In alcuni di essi viene riconosciuto, oltre a quanto previsto dal programma di rimpatrio, un supporto economico aggiuntivo che consiste in un contributo di euro 1.000 per i singoli e di euro 2.000 per le famiglie; tale contributo viene versato da sei a otto mesi dopo il ritorno.

Accanto al programma REAG/GARP, promosso a livello federale, in Germania esistono programmi per il rimpatrio volontario promossi da singoli Lander, riservati a cittadini di Paesi terzi residenti in tali territori. In alcuni casi viene

---

<sup>39</sup> Tali contributi vengono ridotti per i cittadini di alcuni Paesi in esenzione visto.

fornito un supporto ulteriore, nella fase di reintegrazione, rispetto a quello offerto dal programma federale; in altri casi i programmi curano anche la fase della partenza e del viaggio dalla Germania, ponendosi come alternativi al REAG/GARP. Anche in questi casi l'attività di rimpatrio viene gestita da OIM.

Uno degli elementi di successo dell'azione attuata dalla Germania in materia di RVA è rappresentato dalla presenza di un'attività capillare e continuativa di informazione, garantita dall'azione sinergica di una pluralità di attori, governativi e non governativi. Tale attività viene gestita da una fitta rete di *counselling centres* (958), presenti su tutto il territorio nazionale e promossi prevalentemente da enti pubblici (694), nonché da strutture di carattere non governativo (258) presso le quali il soggetto interessato al RVA può ottenere informazioni specifiche circa la situazione del Paese nel quale intende fare ritorno.

Oltre a mettere a disposizione schede informative sui principali Paesi di destinazione dei RVA, questi centri raccolgono non solo le domande per accedere al rimpatrio ed ai vari programmi di reintegrazione, ma anche richieste specifiche relative alla situazione del Paese in cui il migrante intende fare ritorno, ai fini del loro invio alle missioni locali dell'OIM le quali provvedono, attraverso i *counselling centres*, a far pervenire le risposte agli interessati; queste ultime sono successivamente divulgate (in forma anonima) nella pagina informativa di ciascun Paese all'interno di un *database* dedicato.

Un ulteriore strumento d'informazione per i cittadini di Paesi terzi interessati al programma REAG/GARP è rappresentato dalla piattaforma MiRA (*Migrant Registration Application*), che consente ai migranti, a partire da giugno 2020, di manifestare il proprio interesse per il rimpatrio volontario e di richiedere informazioni sia sul Paese in cui intendono ritornare nonché sui programmi di reintegrazione.

#### **4. Francia**

In Francia, a partire dal gennaio 2013 tutte le misure di rimpatrio preesistenti sono state unificate in un unico programma di aiuto al ritorno volontario gestito dall'OFII (*Office Français de l'Immigration e l'Intégration*) tramite una rete di 31

direzioni territoriali e 7 delegazioni all'estero. Tale organizzazione predispone misure di aiuto al ritorno volontario in favore dei cittadini stranieri, presenti in maniera irregolare sul territorio francese, che desiderano rientrare nel proprio Paese d'origine ma non hanno mezzi sufficienti per farlo.

Dal 2015 i rimpatri volontari assistiti beneficiano, altresì, della presenza di 14 Centri di Preparazione dell' Aiuto al Ritorno (CPAR), strutture gestite da imprese o associazioni in regime di convenzione con lo Stato tramite le quali vengono forniti servizi informativi, di accompagnamento e di messa a disposizione di alloggi ai cittadini stranieri interessati al RVA.

Possono accedere al RVA - misura che garantisce l'accesso a servizi organizzativi e di supporto (assistenza nel conseguimento dei documenti necessari, organizzazione del viaggio, copertura dei relativi costi per persone e bagagli fino alla destinazione finale e aiuto finanziario di 650 euro per persona<sup>40</sup>) - i cittadini di Paesi terzi - inclusi quelli di Paesi in esenzione visto - che, avendo soggiornato (salvo casi eccezionali) almeno sei mesi sul territorio nazionale:

- non abbiano ancora ricevuto una risposta alla loro richiesta d'asilo e intendano abbandonare tale procedura;
- abbiano ricevuto una risposta negativa alla loro richiesta d'asilo;
- abbiano ricevuto un'intimazione a lasciare il territorio nazionale;
- si trovino in una situazione d'irregolarità rispetto alle condizioni di soggiorno sul territorio nazionale.

Al fine di accelerare il processo di rimpatrio, il governo francese utilizza preferibilmente voli commerciali che consentono di eliminare i costi e le difficoltà amministrative legate all'organizzazione di voli charter. A completamento o indipendentemente dall'adesione al programma di RVA, i cittadini stranieri che intendano far ritorno al Paese di origine possono accedere al programma di aiuto al reinserimento economico e sociale.

---

<sup>40</sup> Sussidio previsto per i rientri nei Paesi soggetti a visto, mentre è di euro 300 il sussidio per i Paesi in esenzione di visto ed il Kosovo.

Il tipo di supporto fornito è articolato su tre livelli differenziati per durata e tipologia di aiuto<sup>41</sup> per meglio rispondere ai diversi bisogni dei richiedenti, con un limite massimo di 10.000 euro a famiglia per i programmi gestiti dall'OFII mentre per i programmi comunitari sono previsti importi massimi inferiori.

Nel corso del 2019 sono stati effettuati 8.781 rimpatri<sup>42</sup> e per 1.316 migranti sono stati previsti aiuti al reinserimento. L'attività di RVA&R della Francia è finanziata, in parte, attraverso fondi nazionali e, in parte, attraverso il Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014 - 2020, le cui risorse vengono impiegate soprattutto per potenziare le possibilità di reinserimento dei migranti nei Paesi d'origine.

## 5. Grecia

I programmi di RVA promossi dalla Grecia, avviati solo nell'ultimo decennio, hanno consentito di rimpatriare un numero considerevole di cittadini di Paesi terzi. In particolare, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, in raccordo con le autorità greche ed altre organizzazioni non governative, ha implementato un numero consistente di progetti di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione, soprattutto nell'ambito della programmazione europea.

I costi di tali iniziative sono stati coperti, in prevalenza, da finanziamenti comunitari (FER e FAMI in misura del 75 per cento circa del totale) e, solo in misura ridotta, da fondi nazionali, essendosi tenuto conto sia della particolare posizione geografica della Grecia nell'ambito dei flussi migratori verso l'Europa che delle difficoltà create dalla grave crisi economica che ha interessato tale Paese.

---

<sup>41</sup> L'aiuto al reinserimento economico e sociale nei Paesi di origine può essere di tre tipi: a) Livello 1 - aiuto al reinserimento sociale (durata 6 mesi); tale forma di aiuto copre le prime spese di reinserimento legate all'alloggio, alla salute ed all'istruzione dei minori, nei limiti di euro 400 per ogni adulto e di euro 300 per ogni minore; b) Livello 2 - aiuto al reinserimento attraverso l'impiego (durata 1 anno); tale forma di aiuto consiste in un supporto nella ricerca di un impiego, nella copertura del salario per il primo anno di impiego (fino al 60% e per un massimo di 4.000 euro), oppure attraverso il pagamento di corsi professionalizzanti, fino ad un massimo di 2.000 euro; c) Livello 3 - aiuto al reinserimento attraverso la creazione di impresa (durata 1 anno). Tale forma di aiuto comprende la realizzazione di uno studio di fattibilità del progetto imprenditoriale, la copertura delle spese di avvio dell'impresa a integrazione delle risorse messe a disposizione del destinatario dell'aiuto, nonché l'accompagnamento per un anno. L'importo massimo dell'aiuto è di 6.300 euro per i Paesi prioritari, 5.200 euro per gli altri Paesi soggetti a visto e di euro 3.000 per i Paesi in esenzione del visto.

<sup>42</sup> I principali Paesi di destinazione sono stati l'Albania (1.959), la Georgia (1.459), la Serbia (727), la Macedonia (640) e l'Armenia (373).

Per quanto concerne il supporto fornito ai migranti, il Rimpatrio volontario assistito (RVA) prevede la fornitura di:

- informazioni sul Paese di origine e sui servizi forniti dal programma;
- assistenza per ottenere i documenti necessari per il viaggio;
- organizzazione e copertura delle spese di viaggio;
- assistenza in aeroporto alla partenza, in transito e in arrivo;
- contributo in contanti di euro 500 erogato alla partenza;
- assistenza specifica per soggetti vulnerabili.

Per gli aspetti legati alla reintegrazione, vengono assicurati:

- consulenza specifica nel Paese di origine;
- supporto di euro 1.500 in beni e servizi.

Non tutti i migranti che accedono al RVA hanno la possibilità di beneficiare di tale supporto economico (il target del progetto prevede la sostenibilità di 1.000 percorsi di reintegrazione per anno); i destinatari, pertanto, vengono selezionati sulla base di parametri quali la situazione di vulnerabilità, l'esperienza lavorativa, le abilità e altre caratteristiche che possono garantire la durata e la sostenibilità del piano di reintegrazione.

Una particolare attenzione viene dedicata alla diffusione dell'informazione relativa alla misura del RVA presso i potenziali destinatari e gli attori a vario titolo interessati. Essa viene effettuata, a cura di OIM, attraverso una pluralità di canali e strumenti, quali inserzioni pubblicitarie su giornali, riviste, siti *web e social media*, nonché attraverso il contatto con *stakeholder*, ambasciate, organizzazioni non governative, centri di accoglienza, amministrazioni locali, comunità di immigrati. E' di rilievo, anche, l'attività svolta dagli operatori OIM sul territorio, che consente di raggiungere i luoghi in cui sono presenti le più alte concentrazioni di cittadini di Paesi terzi, quali i centri di accoglienza e identificazione ed i centri di detenzione per il rimpatrio.

La diffusione dell'informazione sul RVA&R avviene anche attraverso la collaborazione con soggetti sia pubblici che non governativi; spesso le sedi locali di OIM sono ospitate in strutture delle Prefetture o delle Municipalità. Un ulteriore strumento di comunicazione e informazione sui rimpatri volontari e assistiti è

costituito, per i cittadini che si trovano in Grecia ed in altri quattro Paesi pilota (Belgio, Irlanda, Olanda e Turchia) dall'applicazione MigApp, sviluppata da OIM e dall'Agenzia delle Nazioni Unite per i Migranti allo scopo di fornire informazioni, servizi e assistenza ai migranti e ai loro familiari.

Va segnalata, infine, l'iniziativa con la quale la Grecia, a sostegno delle persone che hanno avviato una procedura di RVA&R, ha reso operativo, in Atene, l'*Open Centre for Migrants registered for Assisted Voluntary Return and Reintegration* (OCAVRR), struttura capace di accogliere contemporaneamente fino a 120 persone. Pensato per ospitare i migranti che non dispongono di un alloggio ad Atene (con priorità per le famiglie monoparentali, le donne in gravidanza, le persone con bisogni sanitari, gli anziani e le persone indigenti), il Centro offre alle persone ospitate un posto sicuro in cui soggiornare fino al momento della partenza, tre pasti al giorno, materiale per l'igiene personale, vestiti, medicine e assistenza sanitaria, supporto psicologico, docce calde, locale lavanderia, una sala ricreativa ed il servizio di pulizia.

## **6. Brevi considerazioni di sintesi**

Dall'analisi dei rapporti concernenti l'attuazione del rimpatrio volontario e assistito nei quattro Paesi europei esaminati, emerge che la Francia, la Germania e la Grecia hanno conseguito risultati decisamente migliori in rapporto a quelli registrati in Italia.

Tra i molteplici fattori che hanno concorso al successo dei progetti di RVA in tali Stati, è stata evidenziata, in particolare:

- la continuità dei programmi di RVA, resa possibile dall'impiego di risorse nazionali, indipendentemente dalla disponibilità di fondi comunitari dedicati (Francia e Germania);
- la realizzazione delle attività di RVA da parte di un unico ente attuatore, con conseguente semplificazione dei rapporti con i potenziali destinatari, nonché con Enti quali le autorità di Pubblica sicurezza e le rappresentanze consolari dei Paesi di rimpatrio (Germania e Grecia);

- il supporto di soggetti pubblici e privati nelle attività di informazione, l'organizzazione di corsi di formazione professionale propedeutici al rimpatrio (Germania), la gestione di centri per l'alloggio dei migranti in attesa del RVA (Francia e Grecia) e l'implementazione di programmi di reintegrazione nei Paesi terzi (Francia e Germania);
- la distinzione tra programmi di RVA e programmi di reinserimento nel Paese di origine, con una particolare attenzione per il supporto all'avvio di attività imprenditoriali che viene fornito solo in presenza di effettive possibilità e capacità del soggetto beneficiario.
- la presenza diffusa sul territorio di uffici di riferimento dedicati alle procedure di RVA. A tal proposito sono particolarmente significativi i dati relativi ai 958 *counselling centres* della Germania, le 31 direzioni territoriali dell'OFII in Francia e le 14 sedi locali dell'OIM in Grecia;
- le sinergie operative e la complementarità dell'azione rispetto alle politiche nazionali di contrasto alla migrazione irregolare. In particolare, in Germania vengono fornite informazioni sulla possibilità di accedere al RVA al momento del rigetto della domanda di asilo ed è riconosciuto un contributo economico supplementare a chi aderisce al RVA entro due mesi dal rigetto della domanda di asilo; in Grecia, gli operatori dell'OIM forniscono assistenza e consulenza sui programmi di RVA nei centri di accoglienza e identificazione così come nei centri di detenzione per il rimpatrio e nelle stazioni di Polizia;
- la previsione di assistenza specifica e di un sostegno complementare per i soggetti che abbiano particolari esigenze di natura medica;
- il riconoscimento della misura anche in favore di cittadini provenienti da Paesi che prevedono l'esenzione del visto, sia pure con l'erogazione di contributi ridotti.



## CAPITOLO VI

### PROFILI EVOLUTIVI

*Sommario:* 1. Premessa - 2. Le criticità rilevate e le possibili misure correttive - 2.1 La valutazione dell'adeguatezza della struttura amministrativa, la centralizzazione dell'attuazione dei progetti di RVA&R e l'ampliamento dell'accesso alla misura - 2.2 Informazione e *counselling* - 2.3 Il monitoraggio dei procedimenti amministrativi - 2.4 La continuità dei programmi di RVA&R - 2.5 I progetti individuali di reintegrazione - 2.6 Rendicontazione, monitoraggio e valutazione dei progetti di RVA&R - 2.7 Le sinergie tra gli attori pubblici. Il ruolo del sistema della cooperazione allo sviluppo - 2.8 Le sinergie tra gli attori pubblici. Il ruolo del Ministero della salute - 2.9 Le sinergie tra gli attori pubblici. Il ruolo degli Enti locali.

#### **1. Premessa**

I temi riguardanti l'immigrazione - divenuti particolarmente attuali in conseguenza dell'acuirsi delle situazioni di crisi economica e di instabilità politica a livello internazionale -, formano oggetto di un costante confronto nell'ambito dell'Unione europea per la ricerca di soluzioni volte a conciliare le esigenze di carattere umanitario, sociale ed economico di cui sono portatori i migranti con le possibilità di accoglienza e di integrazione offerte dai Paesi di arrivo.

Va, altresì, rilevato che nell'ambito delle politiche comuni volte alla gestione dei flussi migratori, l'Unione europea dimostra una particolare attenzione per le misure volte a favorire il ritorno volontario dei migranti verso i Paesi di origine. Sotto tale profilo, la direttiva "Rimpatri" (2008/115/CE) ha espresso una chiara posizione in favore della misura del ritorno volontario e assistito, ritenuta un'opzione preferibile a quella del rimpatrio forzato (vd. punto 10 dei "considerando").

Tale interesse è confermato dal sostegno che la Commissione europea ha assicurato, nel tempo, ai programmi di RVA, cofinanziando le iniziative nazionali attuative di tale misura.

## **2. Le criticità rilevate e le possibili misure correttive**

L'analisi effettuata dalla Sezione con riferimento ai progetti cofinanziati in ambito FAMI (ciclo di programmazione 2014-2020) ed agli ulteriori interventi supportati da fondi nazionali, evidenzia, in linea generale, il mancato raggiungimento dei valori-obiettivo assegnati ai progetti di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione.

Le cause che hanno concorso al successo solo parziale di tale misura sono molteplici. Alcune di queste sono legate alla diffusione della pandemia da Covid-19 ed alle misure restrittive che, limitando gli spostamenti, hanno impedito, di fatto, la realizzazione dei progetti di RVA&R; altre, invece, sono riconducibili a fattori di sistema, organizzativi e gestionali.

La disamina, effettuata nell'ambito della presente indagine, di alcuni progetti di RVA&R ammessi a finanziamento a seguito dell'avviso pubblico del 24 dicembre 2015, ha fatto emergere diverse criticità ed offerto l'occasione per individuare possibili misure correttive ai fini di una gestione più efficace della misura del rimpatrio volontario e assistito.

### **2.1 La valutazione dell'adeguatezza della struttura amministrativa, la centralizzazione dell'attuazione dei progetti di RVA&R e l'ampliamento dell'accesso alla misura.**

Il miglioramento della *performance* della misura richiede, innanzi tutto, una valutazione dell'adeguatezza dell'assetto organizzativo dell'Ufficio rimpatri volontari assistiti (attualmente dotato di due sole unità<sup>43</sup>) operante all'interno della Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, nonché delle risorse finanziarie nazionali utilizzabili per l'attivazione di programmi di RVA&R.

La Sezione ritiene che tale struttura debba essere provvista di personale, strumenti e risorse finanziarie idonei<sup>44</sup> a consentire non solo l'autonoma realizzazione dei programmi di RVA&R, ma anche l'implementazione di attività

---

<sup>43</sup> Attualmente sono assegnati all'Ufficio V (Rimpatri volontari assistiti) della Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo un Viceprefetto ed un funzionario linguistico di Area III.

<sup>44</sup> Si evidenzia, in proposito, che solo nel 2017 il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha potuto avvalersi di risorse nazionali destinate al RVA, realizzando un progetto, implementato da OIM, che ha consentito il RVA&R di 460 migranti.

di informazione, lo sviluppo di collaborazioni e sinergie con la Commissione, gli Stati membri dell'UE e le Agenzie europee<sup>45</sup> e la gestione di programmi congiunti<sup>46</sup>.

Si osserva, altresì, che l'attuale affidamento della gestione dei programmi di RVA&R ad Enti attuatori che presentano livelli disomogenei di capacità di intervento sul territorio nazionale e nei Paesi terzi, può generare sovrapposizioni e diseconomie lungo l'intera filiera delle attività di rimpatrio volontario e assistito, dalla gestione delle fasi di informazione e sensibilizzazione, all'organizzazione delle attività pre-partenza fino all'attuazione dei progetti nei Paesi di ritorno. Allo stesso tempo va rilevata l'oggettiva difficoltà, per gli Enti attuatori di minori dimensioni, di garantire un'informazione capillare sul territorio nazionale e collaborazioni continuative con i Partner di servizi operanti nei Paesi terzi di destinazione.

Ciò premesso, andrebbe valutata la possibilità di accentrare la gestione dei programmi di ritorno e reintegrazione presso un unico Ente attuatore (in forma singola o associata), da selezionarsi sulla base di una procedura competitiva che garantisca la realizzazione di progetti di ritorno e reintegrazione verso un ampio numero di Paesi terzi. Sarebbe, altresì, utile distinguere la gestione dei ritorni e delle reintegrazioni dalle attività di informazione e sensibilizzazione dei potenziali beneficiari, le quali potrebbero essere affidate, in regime di convenzionamento, ad Enti pubblici e privati dotati di specifiche competenze nel campo dell'immigrazione.

Si ritiene, altresì, opportuna una riflessione circa l'opportunità di mantenere gli attuali limiti di accesso al RVA&R, con particolare riferimento all'esclusione, dal novero dei potenziali beneficiari, dei migranti che non abbiano ottemperato

---

<sup>45</sup> Attualmente il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione partecipa, con un proprio delegato, alle riunioni del Gruppo REG (Return Expert Group) della Commissione europea, nel cui ambito vengono condivise, tra gli Stati membri, le migliori prassi in materia di rimpatrio, e viene svolta un'attività di monitoraggio sulla Strategia dell'UE sui rimpatri volontari e assistiti e la reintegrazione". Lo stesso Dipartimento partecipa, con un proprio rappresentante, ai workshop di FRONTEX sul rimpatrio volontario ed al costituendo Network di FRONTEX dedicato al tema dei rimpatri volontari assistiti e reintegrazione.

<sup>46</sup> A riprova della necessità, per il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, di disporre di una struttura autonoma, distinta dall'Autorità di gestione del FAMI, per l'implementazione di progetti congiunti con le Agenzie dell'UE, si evidenzia come lo stesso Dipartimento abbia rappresentato le difficoltà del raccordo fra le procedure di gestione organizzativa e amministrativo-contabile del sistema italiano correlato al FAMI e quelle previste dal progetto europeo ERIN per la realizzazione di rimpatri volontari assistiti.

all'ordine del Questore di lasciare il territorio nazionale. Tale rigore potrebbe trovare una parziale attenuazione nei casi in cui il mancato allontanamento trovi particolari giustificazioni (ad es., soggetti fragili o sprovvisti di mezzi economici per il ritorno) e non sussistano significative ragioni di demerito (ad es., precedenti condanne penali).

E', infine, auspicabile che venga riesaminata l'attuale esclusione dell'accesso al RVA&R per i soggetti che chiedono di far ritorno in Paesi per i quali sia prevista l'esenzione dal visto. Ad avviso della Sezione tale previsione, nell'ottica di agevolare i rimpatri volontari assistiti e reintegrazione, potrebbe essere parzialmente modificata estendendo l'accesso a determinate categorie di migranti (ad es., soggetti fragili) e per un numero limitato di Paesi, nella ricorrenza di situazioni che consentano di confidare nel buon esito del progetto di ritorno e reintegrazione.

## **2.2 Informazione e *counselling***

Dall'analisi dei programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione cofinanziati con risorse del FAMI è emersa la mancanza di un costante allineamento tra le campagne di informazione e la concreta possibilità di accedere ai programmi di RVA&R. A tal riguardo si osserva che per entrambi i programmi del PN FAMI è mancato il costante supporto di una campagna di comunicazione (tale situazione si è verificata, in particolare, nella fase di avvio dei progetti di cui all'avviso pubblico del 24 dicembre 2015 ed in quella conclusiva dei progetti di cui all'avviso pubblico del 25 ottobre 2018).

Occorre, tuttavia, rilevare che all'interno del ciclo programmatico 2014 - 2020 sono stati implementati progetti che hanno previsto la realizzazione e diffusione di materiale informativo, la formazione degli operatori del settore, nonché la creazione di reti di *focal point* e *regional counsellors*. In particolare, l'attuazione dei progetti REVITA e RRVA ha dimostrato l'importanza di disporre di una rete di operatori specializzati sull'intero territorio nazionale al fine di assicurare le funzioni di informazione, sensibilizzazione e *counselling*.

Al di fuori di tali iniziative l'informazione sulle opportunità offerte dai progetti di RVA&R è stata gestita dagli Enti attuatori. Tali soggetti, tuttavia, sono risultati generalmente sprovvisti di un'organizzazione in grado di assicurare un'organica e capillare azione di sensibilizzazione, orientamento e informazione sull'intero territorio nazionale, nè sono stati supportati, nell'implementazione di tale attività, da risorse finanziarie idonee ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi innanzi delineati.

La Sezione ritiene che la gestione dell'attività di informazione, in conformità all'attenzione che viene sollecitata dalla Commissione europea<sup>47</sup>, possa essere più efficacemente gestita, in forma continuativa e capillare, mediante il ricorso a convenzioni - da implementarsi su base territoriale -, con associazioni ed enti dotati di specifiche competenze nel campo dell'immigrazione ed in grado di garantire, a livello locale<sup>48</sup>, l'apertura, in uno o più giorni della settimana, di sportelli dedicati alle attività di informazione dei soggetti potenzialmente interessati.

L'affidamento del governo di tale funzione, in via ordinaria, alla struttura amministrativa del Ministero dell'interno deputata ai rimpatri volontari assistiti e reintegrazione, consentirebbe di assicurare un servizio informativo continuativo a livello territoriale e di orientare i progetti del FAMI verso iniziative complementari e rafforzative dell'attività di informazione e sensibilizzazione, quali la realizzazione di campagne di comunicazione nazionali, la pubblicazione di inserzioni su siti *web* e *social media* e la creazione di *app* dedicate ai programmi di RVA&R.

### **2.3 Il monitoraggio dei procedimenti amministrativi**

Ulteriori criticità sono emerse nella gestione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni e dei nulla osta da parte di Prefetture e Questure, con particolare

---

<sup>47</sup> Vd., in particolare, la Raccomandazione del 13 marzo 2017, con la quale la Commissione ha richiamato l'importanza di migliorare le procedure di diffusione delle informazioni sui programmi di rimpatrio volontario assistito per i cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in cooperazione con i servizi nazionali d'istruzione ed i servizi sociali e sanitari.

<sup>48</sup> Tale attività potrebbe essere svolta presso gli uffici dei servizi sociali dei Comuni o le sedi di altre istituzioni, organismi e associazioni operanti nel sociale a livello locale.

riferimento alla non uniformità delle prassi e della tempistica richiesta per la definizione dei procedimenti amministrativi. In proposito osserva la Sezione che l'incertezza dei tempi necessari per ottenere una risposta circa l'ammissione al RVA&R, costituisce una delle principali cause di abbandono del progetto in presenza di situazioni di particolare fragilità o di urgenza di realizzare il progetto di ritorno nel Paese di origine.

Si ritiene, dunque, di particolare importanza il monitoraggio dei procedimenti amministrativi<sup>49</sup>, anche al fine di assicurare agli uffici interessati, attraverso le competenti strutture del Ministero dell'interno, il supporto necessario per ridurre al minimo i tempi di attesa. Va, altresì, evidenziato che il livello complessivo della *performance* di sistema potrebbe migliorare sensibilmente con il rilascio di apposite linee guida, la diffusione delle *best practices*, l'attivazione di corsi di aggiornamento e l'istituzione di un servizio di *help desk* a supporto dell'attività delle Questure e delle Prefetture.

Ulteriori criticità, incidenti sulla durata del procedimento di RVA&R, si registrano nei tempi richiesti da alcuni Consolati per il rilascio dei lasciapassare, soprattutto nei casi in cui i soggetti interessati non siano in possesso di validi documenti di identità. Per migliorare la gestione di tali criticità sarebbe utile organizzare periodici incontri tra i rappresentanti del Ministero dell'interno, del MAECI e degli Enti attuatori con i funzionari responsabili dei Consolati al fine di individuare le problematiche più ricorrenti e trovare soluzioni coerenti con l'obiettivo di accelerare le procedure amministrative.

## **2.4 La continuità dei programmi di RVA&R**

I programmi di RVA&R hanno registrato, nell'ultimo decennio, periodi di inattività. In proposito va rilevato che con la conclusione dei progetti finanziati dal Fondo europeo per i Rimpatri (FER) 2009-2013, avvenuta nel mese di giugno 2015, la possibilità di accesso ai progetti di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione

---

<sup>49</sup> Tale funzione è resa possibile mediante consultazione dei dati della piattaforma informatica sul rimpatrio volontario e assistito ed è attualmente assicurata dall'Ufficio preposto alla gestione dei Rimpatri volontari e assistiti.

è stata riconosciuta solo dal mese di luglio 2016, con l'attivazione dei programmi cofinanziati dal FAMI.

Una nuova sospensione, all'interno del ciclo finanziario FAMI 2014-2020, si è avuta tra il mese di giugno 2018 - che ha visto la conclusione dei progetti ammessi a finanziamento nell'ambito dell'avviso pubblicato con il decreto del 24 dicembre 2015 -, ed il mese di marzo 2019, quando sono stati avviati i progetti finanziati in virtù dell'avviso pubblicato con il decreto del 25 ottobre 2018.

Non è escluso che una nuova sospensione dei programmi di RVA&R possa verificarsi, a fine 2022, con la conclusione dei progetti del PN FAMI 2014-2020, ove non venga resa disponibile per tempo la dotazione finanziaria prevista dal nuovo quadro pluriennale 2021-2027 e non si provveda alla tempestiva pubblicazione dei bandi per l'attuazione della misura e all'adozione dei provvedimenti consequenziali.

Le esperienze maturate nell'ultimo settennio confermano l'importanza di consentire alla Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo - Ufficio rimpatri volontari assistiti, la gestione, con risorse nazionali, di programmi di RVA&R e di misure complementari in modo coordinato con le iniziative finanziate dal FAMI.

## **2.5 I programmi individuali di reintegrazione**

Particolarmente importante, ai fini del raggiungimento degli obiettivi previsti dai progetti di RVA&R, è la predisposizione di accurati Piani individuali di reintegrazione. Tale compito richiede la preventiva verifica, da effettuarsi in collaborazione con i referenti locali, circa la reale sussistenza delle condizioni individuali e di contesto necessarie affinché il progetto possa conseguire i risultati attesi.

La preparazione al ritorno richiede informazioni concernenti non solo l'esperienza lavorativa e le attitudini del migrante, ma anche il contesto in cui si inserisce il progetto di reintegrazione, con particolare riferimento ad elementi quali il potere di acquisto della moneta, le prospettive di crescita del settore economico di interesse e le possibilità di accesso al credito. Allo stesso tempo è

essenziale fornire ai migranti che abbiano aderito ad un progetto imprenditoriale, l'orientamento, l'assistenza tecnica e il tutoraggio necessari per superare la difficoltà proprie della fase di avvio dell'attività.

Quanto al contributo di sostegno, sovente ritenuto inadeguato alla realizzazione di un progetto di reintegrazione socioeconomica, andrebbe considerata la possibilità di introdurre elementi di differenziazione del sussidio a seconda dei contesti in cui il progetto deve essere realizzato. E' auspicabile, infine, che l'avvio di un'attività imprenditoriale o commerciale preveda un percorso di accompagnamento e consulenza che si protragga oltre la durata di sei mesi prevista dai programmi di RVA&R.

## **2.6 Rendicontazione, monitoraggio e valutazione dei progetti di RVA&R**

L'avviso pubblico per la realizzazione di interventi di RVA&R di cui al decreto dell'Autorità responsabile FAMI del 25 ottobre 2018 si caratterizza per l'introduzione del sistema dei *work packages*, il quale risponde alla duplice esigenza di collegare l'erogazione del contributo al raggiungimento di un determinato risultato e di fissare un tetto massimo di spesa<sup>50</sup> in relazione a ciascun pacchetto di attività.

Nell'ambito di tale avviso, per ciascuna proposta progettuale sono stati previsti quattro *work package*, così articolati: *work package 1*: orientamento, informazione e counselling pre-partenza, compresa la definizione del piano di reintegrazione; *work package 2*: organizzazione logistica e misure pre-partenza; *work package 3*: presa in carico nel paese di origine e attuazione del piano di reintegrazione; *work package 4*: coordinamento, gestione e promozione.

L'attuazione del sistema dei *work package* si è rivelata, a giudizio degli Enti attuatori, eccessivamente penalizzante, posto che i costi sostenuti per la realizzazione delle principali attività di progetto vengono riconosciuti, entro limiti prestabiliti, solo al raggiungimento del risultato previsto dal singolo pacchetto di

---

<sup>50</sup> La regola del tetto massimo di spesa fissato in relazione a ciascun "pacchetto" di attività trova una deroga per alcuni costi privi di massimali (voli aerei, fideiussione, sussidio di pre-partenza e di reintegrazione) nonché per i costi indiretti che permettono di coprire fino al 7% del totale dei costi indiretti.

attività. Non sono previsti, salvo limitate eccezioni<sup>51</sup>, strumenti di compensazione o meccanismi di rimborso parziale dei costi per i casi in cui la mancata attuazione del risultato non sia imputabile all'Ente attuatore.

La Sezione reputa auspicabile una revisione del sistema dei *work package* finalizzata ad introdurre, oltre ad una migliore articolazione dei pacchetti di attività, i correttivi che consentano di tener conto di evenienze non prevedibili *ex ante*. Va, peraltro, evidenziato che, in prospettiva, l'adozione dei *work package* potrebbe favorire l'introduzione di meccanismi di semplificazione delle procedure di rendicontazione<sup>52</sup> a fronte di un rafforzamento delle attività di monitoraggio e di valutazione dei progetti.

Per quanto riguarda le funzioni da ultimo richiamate, va osservato come, nell'attualità, il "monitoraggio" dei progetti venga sostanzialmente delegato agli Enti attuatori, ancorché sottoposto a verifica da parte dell'Autorità responsabile con il supporto dei competenti uffici del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Compete, infatti, agli stessi Enti attuatori la compilazione delle schede trimestrali concernenti lo stato di avanzamento degli interventi. Rientra, altresì, nei compiti dei soggetti attuatori la predisposizione di una scheda finale (*final assessment*) rappresentativa del quadro complessivo dei risultati raggiunti al termine del progetto.

Allo stato non è prevista, in via sistematica, una valutazione esterna dei singoli progetti di RVA&R. Va osservato, infatti, che la valutazione annuale del Programma Nazionale del FAMI, conferita ad un valutatore esterno selezionato mediante apposita gara, è essenzialmente finalizzata a misurare l'efficacia e l'efficienza del Fondo, tenendo conto degli obiettivi del Programma. Con

---

<sup>51</sup> Sono riconosciuti, in favore degli Enti attuatori, i costi relativi ai voli aerei per cittadini di Paesi terzi non più disposti a partire ed i costi relativi al sussidio di reintegrazione ove il rimpatriato si renda irreperibile per il completamento o il monitoraggio del Piano di reintegrazione.

<sup>52</sup> Al riguardo si osserva che nello schema tipico del *work package* (pacchetto di lavoro), il rimborso dei costi è legato allo svolgimento di specifici compiti ed al conseguimento dei risultati previsti, sulla base di una stima effettuata dall'Amministrazione. Il predetto schema è, in genere, alternativo al rimborso per costi reali o unitari e risponde ad esigenze di semplificazione, riduzione degli errori di rendicontazione, attenuazione degli adempimenti contabili, focalizzazione sulla performance e sui risultati. In merito alla prospettata introduzione di meccanismi di semplificazione delle procedure di rendicontazione, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha precisato che "la previsione dei massimali e lo strutturato sistema di monitoraggio vigente sui progetti FAMI rappresentano uno step intermedio verso l'adozione di costi standard nell'ambito dei progetti di RVA, in linea con le raccomandazioni europee e gli orientamenti della nuova programmazione".

particolare riferimento all'Obiettivo specifico 3 (strategie di rimpatrio), si evidenzia che le analisi del valutatore esterno sono di carattere trasversale, non offrendo elementi di dettaglio sull'efficacia e sull'efficienza dei singoli progetti finanziati.

Nella prospettiva di ottimizzare tali funzioni, si suggerisce la realizzazione di linee guida per l'attività di monitoraggio (riferite, anche, alla fase amministrativa di gestione delle domande di RVA&R) e lo svolgimento di missioni *sur place* nei Paesi di ritorno<sup>53</sup> per verificare l'andamento dei progetti di reintegrazione e consentire, ove necessario, la tempestiva adozione di misure correttive. Va, infine, sottolineata l'importanza della valutazione, da effettuarsi – tendenzialmente a mezzo di esperti esterni e per singoli progetti - sulla base di termini di riferimento rispondenti ad una metodologia condivisa tra le competenti Autorità dell'Unione europea<sup>54</sup>, al fine di disporre di strumenti di analisi e di informazioni utili al continuo miglioramento dei progetti di RVA&R.

## **2.7 Le sinergie tra gli attori pubblici. Il ruolo del sistema della cooperazione allo sviluppo.**

Ad avviso della Sezione, uno dei fattori che limitano le potenzialità dei progetti di RVA&R è da individuarsi nella mancanza di collaborazioni strutturate tra il Ministero dell'interno e le Amministrazioni (MAECI, AICS, Ministero della Salute, Regioni, Province autonome, Enti locali) che, a vario titolo, potrebbero attuare misure volte a migliorare, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, i progetti di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione.

Per quanto concerne il sistema della cooperazione allo sviluppo, è di interesse notare che il principale documento di programmazione e di indirizzo delle attività

---

<sup>53</sup> Attualmente l'Autorità responsabile effettua verifiche in loco solo presso la Sede degli Enti attuatori, denominate Operational Control, finalizzate ad accertare l'effettiva realizzazione delle attività e l'affidabilità dei dati di monitoraggio. La funzione di monitoraggio dei progetti di reintegrazione è, di fatto, assegnata ai Partner di servizio degli Enti attuatori operanti nei Paesi di ritorno.

<sup>54</sup> Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha precisato, sul punto, che l'attuale sistema di monitoraggio e valutazione del FAMI prevede l'utilizzo di indicatori di realizzazione e di risultato coerenti con i regolamenti UE nonché con le regole di qualità e modalità di definizione dei target degli indicatori (ad ese., SMART e RACER) comunemente utilizzati a livello europeo.

di cooperazione<sup>55</sup> affida alla cooperazione italiana il compito di favorire processi di migrazione di ritorno, anche attraverso iniziative di istruzione e formazione professionale, sostenere il reinserimento sociale ed economico di coloro che sono tornati nei Paesi di origine ed attuare forme di sostegno alle comunità ospitanti.

Sul versante dei programmi di RVA&R, le indicazioni contenute nel Programma nazionale FAMI 2014-2020 (Obiettivo specifico 3) prevedono il rafforzamento, con il supporto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della cooperazione pratica e dello scambio di informazioni con le Autorità dei Paesi terzi, nella prospettiva di agevolare i percorsi di rimpatrio in tutte le fasi di attuazione, soprattutto rispetto alla integrazione nei Paesi di origine ed alla sostenibilità degli interventi di ritorno.

La suindicata previsione sembra aver trovato concreta attuazione nell'ambito dell'avviso pubblico del 25 ottobre 2018 relativo al PN FAMI 2014 - 2021 che prevede non solo la possibilità di definire il Piano individuale di reintegrazione "in complementarità con eventuali progetti di cooperazione", ma anche quella di gestire, nei Paesi di ritorno, l'assistenza in favore dei destinatari dei progetti di RVA&R "in raccordo con progetti di cooperazione esistenti nel Paese di origine".

Nonostante le chiare indicazioni desumibili da tali indirizzi e la possibilità di definire forme di collaborazione nei Paesi in cui sia presente la cooperazione italiana allo sviluppo, si evidenzia come, nell'attualità, i programmi di RVA&R e gli interventi di cooperazione operino su piani di assoluta autonomia<sup>56</sup>. Ciò nondimeno, le prospettive di avviare protocolli di collaborazione sembrano essere positive.

In tal senso va, innanzi tutto, evidenziata la disponibilità manifestata dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo ad attivarsi per la definizione di protocolli tra le Amministrazioni coinvolte (Ministero dell'interno,

---

<sup>55</sup> Vd. schema del Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2021 - 2023.

<sup>56</sup> Tra le iniziative di integrazione socio-economica finanziate da AICS e indirizzate anche ai migranti di ritorno, si richiamano, in particolare: il progetto PINSEC che ha avuto ad oggetto, tra l'altro, l'inclusione socio-economica di giovani e donne potenzialmente migranti e di migranti di ritorno in Tunisia nonché il progetto Migra, implementato dalle ONG LVIA, CISV e COSPE, avente quale obiettivo il miglioramento dell'accesso alle opportunità di impiego nonché ai servizi di sostegno psico-sociale e ad informazioni sulla migrazione indirizzato a giovani donne e migranti di ritorno nelle zone di confine in Guinea, Senegal e Guinea Bissau.

MAECI, AICS) nell' "auspicio di strutturare occasioni di formazione e sensibilizzazione per i soggetti della cooperazione al fine di promuovere collaborazioni utili a rafforzare la sostenibilità dei progetti di RVA&R".

La stessa Agenzia si è resa disponibile a valutare, nei futuri bandi per iniziative di cooperazione allo sviluppo (Bandi OSC promossi - Sede centrale e affidati - Sedi estere) forme di attenzione e valorizzazione della tematica del ritorno volontario e del reinserimento sociale ed economico, evidenziando, al riguardo, come tale specifico argomento abbia già formato oggetto di particolare attenzione nel Bando OSC "promossi" del 2020.

Non v'è dubbio che l'attivazione di protocolli di collaborazione tra il Ministero dell'interno, il MAECI (Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie)<sup>57</sup> e l'AICS, oltre a favorire la creazione di nuove opportunità di sinergie, potrebbe consentire alla struttura di gestione dei RVA&R di accedere al cospicuo bagaglio di esperienze del Sistema della cooperazione allo sviluppo e contribuire al raggiungimento di obiettivi quali:

- il rafforzamento della capacità delle Istituzioni nazionali e locali dei Paesi terzi, di attivare programmi di supporto ai migranti di ritorno e creare migliori condizioni di reinserimento socioeconomico;
- la disponibilità di informazioni aggiornate sulla situazione dei luoghi di implementazione dei progetti di RVA&R, con particolare riferimento alle opportunità offerte per la reintegrazione dei migranti di ritorno;

---

<sup>57</sup> Va ricordato che il MAECI gestisce il Fondo istituito con l'art. 1, co. 621, della legge n. 232/2016 (cd. Fondo per l'Africa), rinominato, con l'art. 1, co. 878, della l. n. 160/2019, "Fondo per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani e con altri Paesi di importanza prioritaria per i movimenti migratori". Le modalità di gestione di tale fondo trovano la disciplina di riferimento nel Decreto ministeriale n. 200 del 1° febbraio 2017 e nel Decreto ministeriale n. 4115/616 del 6 marzo 2020, con attribuzione delle relative competenze gestorie alla Direzione generale degli italiani all'estero e le politiche migratorie del MAECI. Nell'ambito delle iniziative di cooperazione finanziate con le risorse del Fondo Migrazioni - Fondo assistito, nel triennio 2019-2021, da una dotazione finanziaria complessiva di euro 135.845.050,00 -, sono stati realizzati progetti di sviluppo socio economico diretti alla creazione di impiego nelle regioni ad alta incidenza migratoria, nonché di mitigazione delle cause primarie della migrazione illegale, di stabilizzazione delle comunità svantaggiate unitamente a programmi di informazione, educazione e sensibilizzazione sulle tematiche migratorie e sui rischi legati alla migrazione. Ulteriori iniziative hanno riguardato i ritorni volontari umanitari dei migranti da Paesi terzi verso i Paesi di origine, il miglioramento delle condizioni di vita dei soggetti più vulnerabili, nonché il rafforzamento delle capacità operative dei Paesi di origine di migliorare la governance delle migrazioni.

- la sensibilizzazione dei soggetti della cooperazione italiana e internazionale operanti nei Paesi maggiormente interessati da flussi migratori, al fine di promuovere collaborazioni utili a rafforzare la sostenibilità dei progetti di RVA&R;
- la previsione, nell'ambito dei bandi per iniziative di cooperazione allo sviluppo, di specifiche premialità per i progetti di reinserimento sociale ed economico di migranti aderenti ai progetti di RVA&R.

## **2.8 Le sinergie tra gli attori pubblici. Il ruolo del Ministero della salute**

L'esame delle misure di RVA&R attuate nella vigenza del Programma nazionale FAMI 2014-2020, rivela che non tutti i programmi hanno consentito ai migranti affetti da infermità<sup>58</sup> e necessitanti di un supporto medico o paramedico, di accedere al rimpatrio volontario assistito e reintegrazione.

Ed invero, per l'attuazione di tali progetti si richiede non solo un supporto medico in grado di valutare la compatibilità dell'infermità con il viaggio di ritorno, ma anche un *budget* supplementare idoneo a coprire le maggiori spese che tali rimpatri comportano (assistenza, durante il viaggio, di personale medico o paramedico; fornitura di farmaci; inserimento, nel luogo di destinazione, presso strutture mediche o paramediche ovvero presso la famiglia di origine per la prosecuzione delle cure).

L'avvio di un tavolo istituzionale di confronto tra il Ministero dell'interno, il Ministero della salute, le Regioni e le Province autonome potrebbe favorire la definizione di alcuni aspetti essenziali nell'attuazione degli interventi di RVA&R, quali la valutazione medica finalizzata ad accertare l'idoneità del migrante ad affrontare il viaggio, l'individuazione del tipo di assistenza richiesta e l'accordo sulla ripartizione dei maggiori oneri correlati al ritorno di soggetti affetti da infermità<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Secondo quanto emerge dalla valutazione finale del progetto RE.V.ITA, almeno il 10% della popolazione migrante contattata nell'ambito dell'attività informativa presentava condizioni di vulnerabilità (soggetti senza fissa dimora, migranti con disturbi psichiatrici o altre patologie).

<sup>59</sup> Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ritiene preferibile, nei "casi connotati da patologie fisiche o psichiche di entità tale da non consentire un progetto di reintegrazione socioeconomica nel proprio Paese di origine" (...) "demandare la messa a punto e l'implementazione di specifici progetti esclusivamente

## **2.9 Le sinergie tra gli attori pubblici. Il ruolo degli Enti locali.**

La Sezione ritiene, infine, che debba essere esplorata la possibilità di realizzare, in convenzione con gli Enti locali, misure complementari al RVA&R. Va, infatti, osservato che, successivamente all'adesione ad un progetto di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione, un certo numero di migranti rinuncia al progetto per ragioni connesse alla precarietà della propria condizione abitativa ed all'impossibilità di effettuare il rimpatrio in tempi brevi.

Tale criticità potrebbe essere in parte superata ove, sulla base di apposite intese, gli Enti locali territorialmente interessati assicurassero ai soggetti privi di fissa dimora o in condizioni di vulnerabilità (ad esempio, nuclei familiari con presenza di minori, migranti anziani, donne incinte, vittime di tratta), la possibilità di fruire di una sistemazione abitativa temporanea per il tempo strettamente necessario alla definizione del procedimento di ammissione al RVA&R.

La Sezione suggerisce di valutare se la predetta misura complementare – già realizzata con successo in diversi Paesi membri dell'Unione europea – sia già attuabile ed entro quali limiti a legislazione vigente, ovvero se richieda una modifica del quadro normativo che regola il sistema di accoglienza abitativa temporanea dei migranti.

---

al Ministero della Salute, in virtù delle specifiche competenze necessarie a tutela della salute dei migranti interessati”.

## CAPITOLO VII

### ESITO DEL CONTRADDITTORIO, CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

Le questioni migratorie occupano nell'Agenda dell'Unione europea così come in quelle degli Stati membri dell'UE un rilievo crescente, avuto riguardo al rapido mutare degli scenari geopolitici ed all'insorgere di situazioni di instabilità che segnano l'apertura di nuove rotte per sfuggire a situazioni di imminente pericolo o di grave disagio socioeconomico.

In una logica di regolazione dei flussi migratori, l'Unione europea riconosce che il rimpatrio volontario assistito rappresenta un'opzione privilegiata ad alternative quali il rimpatrio forzato, non solo per la sicurezza e la dignità delle condizioni di ritorno, ma anche per le opportunità di reinserimento offerte ai migranti che decidano di rientrare nei Paesi di origine.

In Italia, l'attuazione dei programmi di RVA&R ha visto, in linea generale, il conseguimento di risultati inferiori agli obiettivi assegnati e, in termini assoluti, un numero di rimpatri volontari assistiti non particolarmente elevato, ove raffrontato ai risultati conseguiti da altri Stati membri dell'Unione europea, quali la Germania e la Francia.

Al fine di rendere più efficace tale misura si reputa essenziale una valutazione dell'assetto organizzativo dell'Ufficio Rimpatri volontari assistiti, operante all'interno della Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo del Ministero dell'interno, sotto il profilo dell'adeguatezza delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per garantire un'autonoma gestione dei programmi di RVA&R.

In prospettiva, andrebbe altresì valutata la possibilità di affidare ad un unico Ente attuatore (in forma singola o associata) la gestione operativa dei progetti di ritorno e reintegrazione, distinguendo tali attività da quelle di informazione e sensibilizzazione dei potenziali beneficiari. Si ha ragione di ritenere che, sulla base dell'esperienza maturata da altri Stati membri dell'UE, l'affidamento di tali compiti, su base territoriale, ad Enti pubblici e/o privati attivi nel campo

dell'assistenza agli immigrati possa rivelarsi più efficace.

Si ritiene essenziale, ai fini del complessivo miglioramento dei programmi di RVA&R, una maggiore attenzione per le funzioni di monitoraggio e valutazione dei risultati conseguiti. E' auspicabile, sotto tale profilo, che venga sviluppata una metodologia, supportata da indicatori definiti in coerenza con gli standard adottati a livello di UE, che consenta non solo un effettivo controllo sulla realizzazione dei progetti, ma anche la possibilità di effettuare analisi comparative e diffondere la conoscenza delle migliori pratiche.

L'implementazione di misure complementari può concorrere al miglioramento dei risultati dei progetti di RVA&R sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo. Ci si intende riferire, in particolare, alla possibilità di garantire, di intesa con gli Enti locali, misure di supporto pre-partenza, quali l'offerta di sistemazioni abitative provvisorie per i soggetti fragili e, sulla base di accordi con il MAECI e l'AICS, il coinvolgimento dei migranti in progetti di cooperazione allo sviluppo in grado di assicurare una maggiore sostenibilità dei ritorni nei Paesi di origine.

Nella medesima ottica, sarebbe auspicabile la definizione di protocolli tra il Ministero dell'interno, il Ministero della salute e le Regioni, che prevedano, entro un tetto massimo predefinito, il rimborso dei costi necessari per garantire, ai migranti affetti da infermità, l'assistenza, durante il viaggio, di personale medico o paramedico e percorsi di accompagnamento fino al raggiungimento delle famiglie di origine o delle strutture sanitarie locali<sup>60</sup>.

Si ritiene, conclusivamente, di poter affermare che vi siano le premesse affinché il RVA&R, mediante idonei interventi correttivi e lo sviluppo di appropriate sinergie, possa costituire, unitamente al rimpatrio forzato ed all'apertura di canali di ingresso regolari per motivi di studio, lavoro e ricongiungimento familiare, un efficace strumento di gestione dei flussi migratori.

La Sezione, tenuto conto dell'esito dell'attività istruttoria, delle memorie pervenute dal Ministero dell'interno e dall'Agenzia italiana per la cooperazione

---

<sup>60</sup> Va osservato che ai sensi dell'art. 4 del Decreto del Ministero dell'interno del 17.10.2011 (Linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito) i soggetti vulnerabili di cui all'art. 19, co. 2-bis del TU immigrazione (persone affette da disabilità, anziani, minori componenti di famiglie monoparentali con figli minori, vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali) sono considerati prioritari nell'ammissione ai progetti di RVA&R.

allo sviluppo, nonché degli interventi svolti dalle delegazioni delle Amministrazioni intervenute all'adunanza pubblica del 20 aprile 2022, richiamate le valutazioni ed i rilievi contenuti nella relazione, formula le seguenti raccomandazioni finali:

#### Raccomandazione 1

Assicurare la partecipazione dell'Italia ai programmi dell'Unione europea in materia di rimpatri volontari e assistiti e, in prospettiva, a quelli attuativi della "Strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione", favorendo la condivisione di informazioni e lo sviluppo di collaborazioni e sinergie con la Commissione, gli Stati membri dell'UE e le Agenzie europee.

#### Raccomandazione 2

Verificare l'adeguatezza della struttura amministrativa del Ministero dell'interno deputata alla *governance* della misura del RVA&R in termini di risorse umane, strumentali e finanziarie e adottare le misure consequenziali al fine di consentire l'autonoma gestione di programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione e la partecipazione alle iniziative promosse dall'Unione europea in forma coordinata con gli interventi promossi dall'Autorità responsabile del FAMI.

#### Raccomandazione 3

Valutare la possibilità di una diversa strutturazione del RVA&R che assegni ad un unico Ente attuatore (in forma singola o associata) la gestione amministrativa ed operativa dei ritorni e delle reintegrazioni, tenendo distinte tali attività da quelle di informazione, le quali, in una logica di prossimità ai potenziali beneficiari della misura, potrebbero essere svolte, su base territoriale, da Enti pubblici e privati dotati di specifiche competenze nel campo dell'immigrazione.

#### Raccomandazione 4

Rendere più spedite le procedure amministrative di ammissione ai progetti di RVA&R mediante l'adozione di apposite linee guida, l'avvio di iniziative

formative e la diffusione delle migliori pratiche. Valutare la possibilità di estendere l'accesso al RVA&R, in presenza di particolari condizioni, a categorie attualmente escluse, quali i soggetti inottemperanti all'ordine di allontanamento dal territorio nazionale ed i cittadini appartenenti a Paesi per i quali sia prevista l'esenzione dal visto.

#### Raccomandazione 5

Rafforzare i meccanismi di controllo mediante l'adozione di linee guida per i monitoraggi, da estendersi anche ai procedimenti amministrativi, l'attivazione di visite *sur place* per la verifica della corretta attuazione dei progetti nei Paesi di ritorno e l'introduzione di valutazioni esterne da effettuarsi sulla base di termini di riferimento condivisi tra le Autorità dell'Unione europea al fine di disporre di studi, dati e informazioni utili ai fini del continuo miglioramento della misura.

#### Raccomandazione 6

Attuare, sulla base di apposite convenzioni da stipularsi con il Ministero della salute, le Regioni, le Province autonome ed i Comuni, misure complementari di assistenza pre-partenza volte ad assicurare, ai soggetti più vulnerabili, una sistemazione abitativa provvisoria ed a garantire, ai migranti affetti da infermità, forme di accompagnamento fino all'inserimento, nel luogo di destinazione, presso le famiglie di origine ovvero presso strutture mediche o paramediche per la prosecuzione delle cure.

#### Raccomandazione 7

Attivare collaborazioni strutturate con il MAECI, l'AICS e le Amministrazioni impegnate nell'aiuto pubblico allo sviluppo al fine di migliorare la sostenibilità dei ritorni mediante collegamenti con i progetti di cooperazione attivi nei Paesi di origine delle migrazioni e favorire l'avvio di iniziative volte a stimolare la crescita socioeconomica dei territori che vedono un'elevata presenza di migranti di ritorno.

## **ALLEGATI**



Allegato n. 1 - Migranti transitati nei CPR. Anni 2018 - 2021

Nazionalità	Anno 2018			Anno 2019			Anno 2020			Anno 2021			Totale nel quadriennio per nazionalità
	M	F	Totale Anno	M	F	Totale Anno	M	F	Totale Anno	M	F	Totale Anno	
Afghanistan	5	0	5	9	0	9	5	0	5	8	8	8	27
Albania	186	15	201	263	19	282	100	10	110	219	0	219	812
Algeria	146	7	153	130	2	132	97	0	97	116	0	116	498
Angola	-	-	-	1	0	1	-	-	-	0	0	0	1
Arabia Saudita	2	0	2	-	-	-	1	0	1	0	0	0	3
Argentina	2	0	2	1	3	4	-	-	-	0	0	0	6
Azerbaijan	1	0	1	1	0	1	-	-	-	0	0	0	2
Bahamas	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	3
Bangladesh	28	1	29	33	0	33	18	1	19	29	0	29	110
Benin	1	0	1	-	-	-	1	0	1	0	0	0	2
Bielorussia	1	0	1	2	0	2	1	0	1	1	0	1	5
Bolivia	1	1	2	1	1	2	1	1	2	4	0	4	10
Bosnia-Erzegovina	11	14	25	26	21	47	9	8	17	21	0	21	110
Brasile	9	9	18	6	12	18	3	7	10	5	0	5	51
Bulgaria	-	-	-	-	-	-	1	0	1	7	0	7	8
Burkina-Faso	3	0	3	5	2	7	2	0	2	6	0	6	18
Burundi	0	1	1	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1
Camerun	4	0	4	5	1	6	4	0	4	2	0	2	16
Capo Verde	2	0	2	2	2	4	2	0	2	2	0	2	10
Ciad	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	0	0	1
Cile	6	3	9	8	4	12	4	0	4	3	0	3	30

Colombia	3	9	12	5	11	16	8	6	14	8	0	8	50
Costa D'Avorio	14	1	15	38	1	39	12	0	12	10	0	10	76
Cuba	2	10	12	6	10	16	0	1	1	3	0	3	32
Dominica	1	0	1	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1
Ecuador	6	2	8	8	6	14	5	3	8	20	0	20	50
Egitto	150	0	150	328	0	328	125	0	125	517	0	517	1.120
El Salvador	6	5	11	10	7	17	4	1	5	14	0	14	47
Eritrea	2	4	6	4	2	6	2	0	2	1	0	1	15
Etiopia	0	1	1	2	1	3	1	0	1	0	0	0	5
Federazione Russa	3	16	19	6	9	15	4	7	11	6	0	6	51
Filippine	2	2	4	7	8	15	3	3	6	7	0	7	28
Francia	-	-	-	-	-	-	1	0	1	1	0	1	2
Gabon	4	0	4	8	0	8	1	0	1	1	0	1	14
Gambia	80	0	80	155	0	155	101	0	101	96	0	96	432
Georgia	42	15	57	101	43	144	35	12	47	63	0	63	311
Ghana	37	5	42	69	5	74	38	2	40	52	0	52	208
Giamaica	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	0	0	1
Giordania	1	0	1	1	0	1	-	-	-	0	0	0	2
Guatemala	1	0	1	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1
Guinea	8	0	8	15	0	15	13	0	13	18	0	18	54
Guinea Bissau	-	-	-	4	0	4	1	0	1	2	0	2	7
Haiti	-	-	-	1	1	2	-	-	-	0	0	0	2
Honduras	-	-	-	5	2	7	1	0	1	2	0	2	10
India	11	2	13	27	4	31	21	3	24	21	0	21	89
Iraq	5	0	5	12	0	12	6	0	6	7	0	7	30
Israele	1	0	1	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1
Kazakistan	-	-	-	1	0	1	0	2	2	0	0	0	3
Kenya	-	-	-	1	1	2	-	-	-	0	0	0	2
Kirghizistan	0	2	2	0	1	1	-	-	-	0	0	0	1

Kosovo	13	0	13	29	3	32	14	0	14	11	0	11	70
Libano	0	1	1	3	0	3	1	0	1	0	0	0	5
Lettonia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	2
Liberia	2	1	3	3	0	3	3	0	3	2	0	2	11
Libia	19	0	19	24	0	24	6	0	6	16	0	16	65
Lituania	1	1	2	-	-	-	1	0	1	0	0	0	3
Madagascar	-	-	-	0	1	1	-	-	-	0	0	0	1
Malaysia	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	0	0	1
Mali	7	0	7	15	0	15	3	0	3	10	0	10	35
Marocco	517	35	552	747	41	788	476	14	490	420	0	420	2.220
Mauritania	1	0	1	1	0	1	-	-	-	0	0	0	2
Mauritius	1	3	4	3	0	3	-	-	-	0	0	0	7
Messico	2	1	3	-	-	-	-	-	-	0	0	0	3
Moldavia	11	9	20	18	10	28	10	1	11	20	0	20	79
Mongolia	0	2	2	0	1	1	-	-	-	0	0	0	3
Montenegro	1	2	3	3	2	5	2	1	3	9	0	9	20
Nicaragua	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
Nepal	-	-	-	0	1	1	-	-	-	0	0	0	1
Niger	5	0	5	4	0	4	4	0	4	3	0	3	16
Nigeria	345	146	491	642	92	734	171	33	204	214	2	216	1.645
Pakistan	54	0	54	85	4	89	35	0	35	43	0	43	221
Panama	-	-	-	1	0	1	0	1	1	0	0	0	2
Paraguay	-	-	-	1	0	1	-	-	-	0	0	0	1
Perù	13	4	17	25	17	42	14	6	20	28	0	28	107
Polonia	-	-	-	-	-	-	2	1	3	6	0	6	9
Portogallo	-	-	-	-	-	-	0	1	1	0	0	0	1
Repubblica Ceca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
Repubblica del Congo	2	0	2	3	0	3	2	0	2	2	0	2	9
Repubblica democratica del Congo	-	-	-	1	0	1	1	0	1	2	0	2	4

Repubblica di Corea (Corea del Sud)	-	-	-	1	2	3	-	-	-	0	0	0	3
Repubblica di Macedonia del Nord	15	5	20	13	1	14	6	0	6	7	0	7	47
Repubblica di Serbia	12	10	22	22	7	29	8	1	9	18	0	18	78
Repubblica Dominicana	13	13	26	8	7	15	5	5	10	9	0	9	60
Repubblica Islamica dell'Iran	3	4	7	2	11	13	1	1	2	6	0	6	28
Repubblica Popolare Cinese	11	160	171	30	188	218	5	47	52	16	0	16	457
Repubblica Popolare di Corea (Corea del Nord)	1	0	1	0	1	1	-	-	-	0	0	0	2
Romania	-	-	-	-	-	-	42	8	50	86	1	87	137
Ruanda	1	1	2	-	-	-	1	0	1	0	0	0	3
Senegal	83	6	89	167	9	176	43	3	46	49	1	50	361
Seychelles	-	-	-	1	0	1	-	-	-	0	0	0	1
Sierra Leone	5	0	5	3	0	3	1	0	1	0	0	0	9
Siria	9	0	9	4	1	5	2	0	2	8	0	8	24
Slovacchia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
Somalia	2	3	5	7	4	11	9	1	10	10	0	10	36
Sri Lanka	20	12	32	16	1	17	7	0	7	17	0	17	73
Stati Uniti d'America	3	3	6	1	1	2	1	1	2	1	0	1	11
Sudafrica	1	0	1	1	0	1	-	-	-	0	0	0	2
Sudan	6	0	6	4	0	4	10	0	10	3	0	3	23
Tanzania	1	0	1	6	0	6	1	0	1	1	0	1	9
Territori dell'autonomia Palestinese	8	0	8	5	0	5	4	0	4	9	0	9	26
Thailandia	0	5	5	0	2	2	0	2	2	1	0	1	10
Togo	1	0	1	3	1	4	-	-	-	0	0	0	5

<b>Tunisia</b>	1406	18	1.424	2.107	10	2.117	2.610	13	2.623	2.806	2	2.808	8.972
<b>Turchia</b>	4	0	4	8	1	9	2	0	2	4	0	4	19
<b>Ucraina</b>	15	34	49	41	28	69	29	12	41	32	0	32	191
<b>Uganda</b>	-	-	-	1	1	2	-	-	-	0	0	0	2
<b>Uruguay</b>	0	1	1	0	1	1	-	-	-	2	0	2	4
<b>Uzbekistan</b>	1	0	1	0	1	1	-	-	-	0	0	0	2
<b>Yemen</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
<b>Venezuela</b>	0	4	4	3	0	3	0	1	1	0	0	0	8
<b>Totale</b>	<b>610</b>	<b>3.402</b>	<b>4.012</b>	<b>5.370</b>	<b>531</b>	<b>6.001</b>	<b>4.164</b>	<b>223</b>	<b>4.387</b>	<b>5.149</b>	<b>5</b>	<b>5.154</b>	<b>19.554</b>

Fonte: Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno.

Allegato n. 2 - Decisioni di rimpatrio. Anni 2018 - 2021

Nazionalità	Anno 2018		Anno 2019		Anno 2020			Anno 2021		
	M/F		M/F		F	M	Totale nel 2020	F	M	Totale nel 2021
	Afghanistan	294	136	70	251	321	77	551	628	
Albania	2.603	2.445	100	1.528	1.628	72	1.307	1.379		
Algeria	2.199	1.624	14	1.791	1.805	22	1.954	1.976		
Andorra	4	0	0	0	0	-	-	-		
Angola	2	3	0	1	1	-	4	4		
Apolide						-	2	2		
Arabia Saudita	2	0	0	1	1	-	1	1		
Argentina	37	22	6	16	22	12	10	22		
Armenia	4	2	0	4	4	-	3	3		
Australia	2	3	2	2	4	-	1	1		
Azerbaijan	6	3	0	2	2	-	3	3		
Bahamas	0	1	0	1	1	-	-	-		
Bangladesh	525	605	5	482	487	1	311	312		
Benin	8	10	0	8	8	-	3	3		
Bielorussia	17	16	2	8	10	2	12	14		
Bolivia	31	30	2	6	8	3	6	9		
Bosnia-Erzegovina	178	116	28	75	103	18	62	80		
Brasile	372	211	63	197	260	55	136	191		

Burkina-Faso	37	63	0	48	48	-	24	24
Burundi	5	1	0	7	7	-	2	2
Camerun	39	30	2	49	51	6	34	40
Canada	1	3	1	0	1	-	-	-
Capo Verde	17	10	0	11	11	1	1	2
Ciad	24	16	1	15	16	-	15	15
Cile	97	69	3	45	48	4	20	24
Cina	874	858	259	344	603	151	196	347
Città del Vaticano	1	0	0	1	1	-	-	-
Colombia	150	107	47	63	110	19	59	78
Comore	2	3	0	0	0	-	1	1
Corea del nord	0	1	0	0	0	-	-	-
Corea del sud	2	8	0	0	0	-	2	2
Costa Rica						-	1	1
Costa d'Avorio	158	161	4	133	137	23	106	129
Cuba	120	74	14	44	58	19	51	70
Dominica	4	1	1	0	1	0	2	2
Ecuador	118	103	11	67	78	3	64	67
Egitto	1.283	688	3	1.098	1.101	2	2.571	2.573
El Salvador	137	125	29	109	138	16	69	85
Emirati Arabi Uniti	0	1	0	1	1	-	-	-
Eritrea	128	81	2	62	64	20	179	199
Etiopia	24	14	1	9	10	2	22	24
Federazione Russa	78	67	19	33	52	16	31	47
Filippine	94	84	20	60	80	11	31	42
Gabon	91	41	1	43	44	-	24	24
Gambia	684	874	5	799	804	2	480	482

Georgia	460	406	91	275	366	75	264	339
Ghana	339	350	4	353	357	3	267	270
Giamaica	1	1	1	1	2	1	-	1
Giappone	0	3	0	1	1	-	1	1
Giordania	6	4	0	0	0	-	3	3
Guatemala	2	1	0	8	8	1	2	3
Guinea	136	145	2	132	134	15	122	137
Guinea Equatoriale	3	0	0	0	0	-	1	1
Guinea-Bissau	21	44	0	19	19	-	23	23
Guyana Francese	0	1	0	0	0	-	-	
Haiti	1	2	0	1	1	-	-	
Honduras	22	21	5	17	22	3	5	8
Hong Kong	1	1	0	0	0	-	-	
India	408	290	7	212	219	2	145	147
Indonesia	1	0	0	1	1	-	-	
Iran	250	175	49	265	314	82	1.413	1.495
Iran Curdi	7	0	0	0	0	1	41	42
Iraq	452	274	29	169	198	107	781	888
Israele	5	8	0	4	4	1	2	3
Kazakistan	2	2	1	10	11	1	2	3
Kenya	11	13	0	6	6	-	2	2
Kirghizistan	6	30	11	0	11	9	5	14
Kribati	0	7	0	0	0	-	-	-
Kuwait	0	1	0	0	0	-	-	-
Kosovo	152	0	1	104	105	2	118	120
Lesotho	0	0	0	1	1	-	-	-
Laos	1	0	0	0	0	-	1	1

Libano	12	9	0	9	9	-	20	20
Liberia	24	27	1	33	34	0	10	10
Libia	234	111	2	165	167	7	104	111
Macao	1	0	0	0	0	-	-	-
Macedonia	123	76	3	53	56	-	-	-
Madagascar	3	1	1	0	1	-	1	1
Malawi	0	2	0	1	1	-	0	-
Malesia	3	1	2	1	3	-	0	-
Mali	157	209	0	175	175	1	100	101
Marocco	5.678	3.549	71	3.698	3.769	58	4.004	4.062
Martinica	0	1	0	0	0	-	-	-
Mauritania	11	12	2	10	12	-	9	9
Mauritius	25	27	0	11	11	1	14	15
Messico	20	8	0	3	3	3	4	7
Moldavia	320	308	59	195	254	68	180	248
Monaco	1	0	0	0	0	-	-	-
Mongolia	5	2	3	1	4	2	-	2
Montenegro	24	18	1	10	11	3	15	18
Mozambico						-	0	-
Myanmar	1	0	0	0	0	-	1	1
Nepal	4	4	0	9	9	3	21	24
Nicaragua	2	3	0	1	1	1	1	2
Niger	21	25	0	14	14	-	12	12
Nigeria	2.114	1.813	108	1.581	1.689	60	1.252	1.312
Nuova Zelanda	0	0	0	2	2	-	1	1
Oman	0	1	0	0	0	-	-	-
Pakistan	695	934	2	687	689	-	471	471

Palau-Belau	1	0	0	0	0	-	-	-
Palestina	68	33	0	36	36	-	-	-
Panamà	1	2	2	0	2	-	-	-
Papua Nuova Guinea	1	0	0	0	2	-	-	-
Paraguay	15	5	3	8	11	-	2	2
Perù	524	483	88	354	442	58	184	242
Portogallo						-	0	-
Regno Unito						-	1	1
Repubblica Centrafricana	0	0	0	2	2	-	2	2
Porto Rico	1	1	0	0	0	-	-	-
Qatar	1	1	0	0	0	-	-	-
Repubblica del Congo	7	0	0	7	7	2	6	8
Repubblica Democratica del Congo	3	12	1	5	6	1	6	7
Repubblica del Kosovo	0	155	0	0	0	-	-	-
Repubblica Dominicana	80	52	28	35	63	15	27	42
Repubblica di Macedonia del Nord						1	45	46
Ruanda	3	5	0	3	3	-	2	2
Senegal	1.250	964	12	731	743	8	477	485
Serbia	235	154	7	110	117	10	73	83
Serbia-Montenegro	0	0	3	7	10	-	-	-
Seychelles	4	3	0	4	4	2	0	2
Sierra Leone	33	33	0	37	37	1	23	24
Singapore	1	0	0	0	0	-	-	-
Siria	116	89	9	86	95	35	540	575
Somalia	53	36	3	39	42	10	45	55

Sri Lanka	158	108	11	88	99	5	53	58
Stati Federati della Micronesia	1	0	0	0	9	-	-	-
Stati Uniti d'America	27	23	4	8	12	5	8	13
Sudafrica	4	2	0	2	2	-	1	1
Sud Sudan						-	1	1
Sudan	418	82	0	99	99	3	280	283
Svizzera	2	0	0	0	0	-	-	
Tagikistan	1	0	0	0	0	-	1	1
Tailandia	22	13	5	6	11	1	6	7
Taiwan	0	0	0	1	1	-	-	-
Tanzania	22	18	0	10	10	1	7	8
Territori dell'Autonomia Palestinese						6	48	54
Togo	18	22	0	17	17	-	17	17
Trinidad e Tobago	1	0	0	2	2	-	-	-
Tunisia	6.253	2.762	96	6.878	6.974	25	4.019	4.044
Turchia	125	169	12	98	110	9	153	162
Turkmenistan						-	3	3
Tuvalu	0	1	0	0	0	-	1	1
Turchia Curdi	0	1	0	0	0	-	-	
Ucraina	551	510	145	260	405	126	220	346
Uganda	3	3	0	2	2	-	-	-
Unknown	0	1	0	0	0	-	-	-
Uruguay	7	8	1	4	5	-	6	6
Uzbekistan	2	1	0	0	0	-	1	1
Venezuela	27	14	6	9	15	9	18	27
Vietnam	1	4	3	26	29	-	-	-
Yemen	9	5	0	6	6	-	4	4

<b>Zambia</b>	1	0	0	0	0	-	1	1
<b>Zimbabwe</b>	1	1	0	1	1	-	1	1
<b>Totale</b>	<b>32.268</b>	<b>23.406</b>	1.610	24.633	<b>26.243</b>	<b>1.400</b>	<b>24.051</b>	<b>25.451</b>

Fonte: Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno

Allegato n. 3 - Migranti irregolari rimpatriati. Anni 2018 - 2021

	Migranti irregolari rimpatriati				Totale del quadriennio
	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	
Afghanistan	2	3	1	2	8
Albania	1.413	1.556	656	821	4.446
Algeria	53	45	10	7	115
Andorra	0	0	0	0	0
Angola	0	0	0	1	1
Arabia Saudita	0	0	0	0	0
Argentina	8	8	1	5	22
Armenia	1	1	0	1	3
Australia	2	1	1	0	4
Azerbaijan	1	2	0	1	4
Bahamas	0	1	0	0	1
Bangladesh	49	93	17	8	167
Benin	1	0	1	0	2
Bielorussia	4	3	5	1	13
Bolivia	9	10	1	0	20
Bosnia-Erzegovina	19	29	6	9	63
Brasile	82	51	42	26	201
Burkina-Faso	3	5	4	3	15
Burundi	0	0	0	1	1
Camerun	2	2	0	1	5
Canada	0	2	0	0	2
Capo Verde	3	2	0	0	5

Ciad	0	0	0	0	0
Cile	44	46	11	5	106
Cina	76	138	23	17	254
Città del Vaticano	1	0	0	0	1
Colombia	41	43	15	18	117
Comore	0	0	0	0	0
Corea del nord	0	0	0	0	0
Corea del sud	0	3	0	0	3
Costa d'Avorio	7	17	2	3	29
Cuba	7	8	1	2	18
Dominica	0	0	0	0	0
Ecuador	38	60	7	12	117
Egitto	299	368	96	304	1067
El Salvador	32	52	7	9	100
Emirati Arabi Uniti	0	0	0	0	0
Eritrea	0	1	0	0	1
Etiopia	0	0	0	0	0
Federazione Russa	12	16	14	14	56
Filippine	18	40	6	9	73
Gabon	0	0	0	0	0
Gambia	46	38	15	38	137
Georgia	106	185	80	99	470
Ghana	21	40	10	2	73
Giamaica	0	0	0	0	0
Giappone	2	0	0	1	3
Giordania	2	1	0	2	5
Guatemala	1	1	0	1	3
Guinea	2	5	0	1	8
Guinea Equatoriale	0	0	0	0	0

Guinea-Bissau	2	3	0	0	5
Guyana Francese	0	1	0	0	1
Haiti	0	0	0	0	0
Honduras	3	6	1	2	12
Hong Kong	2	0	0	0	2
India	50	40	18	10	118
Indonesia	0	0	0	0	0
Iran	5	3	2	0	10
Iran Curdi	0	0	0	0	0
Iraq	6	3	0	1	10
Israele	3	2	0	0	5
Kazakistan	0	1	0	0	1
Kenya	2	2	2	2	8
Kirghizistan	1	2	2	8	13
Kosovo	44	52	18	22	136
Kribati	0	0	0	0	0
Kuwait	0	0	0	0	0
Laos	1	0	0	0	1
Lesotho	0	0	0	0	0
Libano	3	2	0	1	6
Liberia	0	0	1	0	1
Libia	2	0	4	3	9
Macao	0	0	0	0	0
Macedonia	43	30	1	0	74
Madagascar	1	0	0	0	1
Malawi	0	0	0	0	0
Malesia	2	1	1	1	5
Mali	4	6	3	1	14
Marocco	957	1.004	188	55	2204

Martinica	0	0	0	0	
Mauritania	0	0	0	0	
Mauritius	0	5	0	1	
Messico	4	5	1	2	12
Moldavia	117	130	54	83	384
Monaco	0	0	0	0	
Mongolia	0	0	1	0	
Montenegro	11	6	1	4	22
Myanmar	0	0	0	0	
Nepal	0	2	0	1	3
Nicaragua	0	1	0	0	
Niger	1	0	0	1	2
Nigeria	228	384	46	61	719
Nuova Zelanda	0	0	1	0	1
Oman	0	0	0	0	0
Pakistan	35	57	17	15	124
Palau-Belau	0	0	0	0	0
Palestina	1	0	0	0	1
Panamà	0	1	0	0	1
Papua Nuova Guinea	0	0	0	0	0
Paraguay	7	2	2	1	12
Perù	133	214	41	21	409
Porto Rico	0	0	0	0	0
Qatar	0	0	0	0	0
Repubblica centroafricana	0	0	0	0	0
Repubblica del Congo	1	1	0	1	3

Repubblica del Kosovo	0	0	0	0	0
Repubblica Democratica del Congo	0	1	0	0	1
Repubblica Dominicana	20	14	4	7	45
Repubblica Macedonia del Nord	0	0	5	15	20
Ruanda	0	0	0	0	0
Senegal	84	119	27	9	239
Serbia	71	52	16	22	161
Serbia-Montenegro	0	2	0	0	2
Seychelles	0	1	1	0	2
Sierra Leone	2	0	0	0	2
Singapore	1	0	0	0	1
Siria	1	0	0	0	1
Somalia	1	2	1	4	8
Sri Lanka	26	37	5	7	75
Stati Federati della Micronesia	0	0	0	0	0
Stati Uniti d'America	6	7	3	6	22
Sudafrica	0	0	1	0	1
Sudan	8	1	0	1	10
Svizzera	2	0	0	0	2
Tagikistan	0	0	0	0	0
Tailandia	8	5	1	0	14
Taiwan	0	0	1	1	2
Tanzania	5	6	6	1	18

Togo	0	2	0	0	2
Territorio autonomo palestinese	0	0	1	0	1
Trinidad e Tobago	0	0	0	0	0
Tunisia	2.337	1.748	2.016	1.921	8.022
Turchia	19	21	13	6	59
Turchia Curdi	0	0	0	0	0
Tuvalu	0	0	0	0	0
Ucraina	172	201	67	109	549
Uganda	1	0	0	0	1
Unknown	0	0	0	0	0
Uruguay	2	4	0	0	6
Uzbekistan	0	1	0	1	2
Venezuela	5	7	2	7	21
Vietnam	1	0	0	0	1
Yemen	0	0	0	0	0
Zambia	0	0	0	0	0
Zimbabwe	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>6.848</b>	<b>7.073</b>	<b>3.607</b>	<b>3.838</b>	<b>21.366</b>

Fonte: Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno.



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

