

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Flussi migratori

n. 26 – luglio/settembre 2016

a cura del Centro Studi Politica Internazionale

Focus

FOCUS Migrazioni internazionali

Osservatorio trimestrale n. 26

luglio-settembre 2016

La prima sezione del Focus è dedicata ad un tema che domina il dibattito e l'agenda politica in Europa: le migrazioni forzate. A partire dai dati e dalle raccomandazioni contenuti in un rapporto pubblicato dalla Banca Mondiale con il supporto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, presentato a Roma alla fine di settembre, viene approfondito il nesso tra dimensione securitaria, umanitaria e di sviluppo. L'adozione di una prospettiva globale, incentrata sulla scelta di coniugare interventi orientati ad affrontare i nodi socio-economici di medio periodo e quelli emergenziali di breve periodo, evidenzia la necessità di concentrare gli interventi sulla tutela delle fasce vulnerabili della popolazione: i migranti forzati (profughi internazionali e sfollati interni) e i segmenti della comunità ospitante più esposti ai contraccolpi negativi degli shock indotti dalle migrazioni forzate. Una rassegna delle principali questioni legate alla necessità di un sistema di finanziamento correlato agli impegni politici richiesti offre spunti per le scelte da compiere in ambito europeo.

La sezione regionale si focalizza sull'Unione europea, analizzando i dati che evidenziano il problema politico della mancata applicazione del principio di solidarietà intra-UE nella relocation dei richiedenti asilo tra i diversi Stati membri, a fronte di un'iniqua distribuzione degli oneri derivata dall'applicazione del Regolamento di Dublino. Una panoramica delle tendenze più recenti dei flussi di richiedenti asilo in Europa permette di cogliere sia l'eccezionalità del 2015 - anno che ha registrato il numero più alto di richiedenti asilo (1 milione e 325 mila), ben più del 1992 che aveva registrato un afflusso eccezionale di quasi 700 mila domande, legato al disfacimento del blocco sovietico - sia gli effetti immediati a metà del 2016 dell'accordo dell'UE con la Turchia.

La sezione dedicata all'Osservatorio nazionale analizza il Regno Unito come caso studio, alla luce dell'importanza assunta dalla questione migratoria nella campagna referendaria che ha portato alla Brexit. I dati più recenti dell'Istituto di statistica consentono di verificare il ruolo crescente assunto dal Regno Unito quale paese di destinazione di emigrazioni per motivi di lavoro provenienti dai paesi del Mediterraneo dell'UE, come Grecia e Spagna, e da quelli dell'est europeo che hanno aderito all'Unione nel 2004 e nel 2007. A spiegare il tasso netto di migrazione che, a fine marzo 2016, registrava un afflusso di 327.000 persone concorrono anche gli arrivi da paesi non-UE per motivi di studio e la contrazione del numero di britannici trasferitisi all'estero.

di Marco Zupi

CeSPI

(Centro Studi di Politica Internazionale)

Indice

1.	Osservatorio mondiale: i migranti forzati	1
1.1	<i>La definizione di migranti forzati</i>	1
1.2	<i>I dati presentati dal rapporto della Banca Mondiale</i>	2
1.3	<i>Le raccomandazioni della Banca Mondiale e gli impegni internazionali</i>	6
1.4	<i>Gli impegni finanziari</i>	8
1.5	<i>Le raccomandazioni del rapporto della Banca Mondiale</i>	10
2.	Osservatorio regionale: l'impasse politico nell'UE in materia di migrazioni e rifugiati.....	14
2.1	<i>La mancata redistribuzione dei richiedenti asilo in Europa</i>	14
2.2	<i>Le tendenze dei flussi di richiedenti asilo in Europa</i>	18
3.	Osservatorio nazionale: il Regno Unito.....	24

1. Osservatorio mondiale: i migranti forzati

1.1 La definizione di migranti forzati

Un'occasione per parlare della situazione attuale dei migranti sfollati a livello mondiale è offerta dal rapporto pubblicato dalla Banca Mondiale nel mese di settembre 2016 e dedicato specificamente ai *Forcibly Displaced*¹.

A Roma se ne è discusso il 30 settembre, in occasione della presentazione del rapporto, organizzata dalla Banca Mondiale e dal CeSPI ed ospitata presso la Sala Zuccari dal Senato della Repubblica.

Al di là della difficoltà di distinguere in modo netto chi emigra volontariamente da chi è costretto a farlo, all'interno della stessa categoria di migranti forzati sono identificabili diverse fattispecie, a dimostrazione della complessa articolazione del fenomeno:

1. **profughi internazionali**: coloro che sono fuggiti dal proprio paese di origine a causa di eventi eccezionali come guerra o carestia e, per questa ragione, sono nelle condizioni di chiedere una delle forme di protezione internazionale che, nel caso di quelle previste dall'ordinamento italiano, sono:

- **richiedenti asilo**: coloro che sono in attesa di una decisione da parte delle autorità competenti riguardo al riconoscimento del loro *status* di rifugiati;

- **rifugiati**: coloro che hanno ottenuto il riconoscimento di asilo politico ai sensi dell'art. 1, lett. a) della Convenzione sullo status dei rifugiati di Ginevra del 1951 (*“chi temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese; oppure che, non avendo una cittadinanza (apolidi) e trovandosi fuori del paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”*);

- **con protezione sussidiaria**: i richiedenti asilo che non possono dimostrare una persecuzione personale ai sensi della Convenzione di Ginevra, la quale definisce chi è rifugiato, ma si ritiene che rischino di subire un danno grave (condanna a morte, tortura, minaccia alla vita in caso di guerra interna o internazionale) nell'eventualità di rientro nel proprio paese;

- **con protezione umanitaria**: i richiedenti asilo che non abbiano riconosciuto lo status di protezione internazionale o siano soggetti a revoca o cessazione dello stesso, qualora ricorrano *“seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”*;

2. **sfollati interni** (o ***Internally Displaced Person, IDP***): coloro che hanno abbandonato la propria casa e terra a causa degli stessi motivi dei rifugiati o dei profughi ma non hanno abbandonato il proprio paese; oppure che, tornati in patria (i rimpatriati o *returnees*), non siano rientrati nel comune e nella casa di residenza.

Di questo fenomeno prioritario per l'agenda politica italiana ed europea è utile scorrere i dati contenuti nel rapporto e le indicazioni di *policy* in esso formulate.

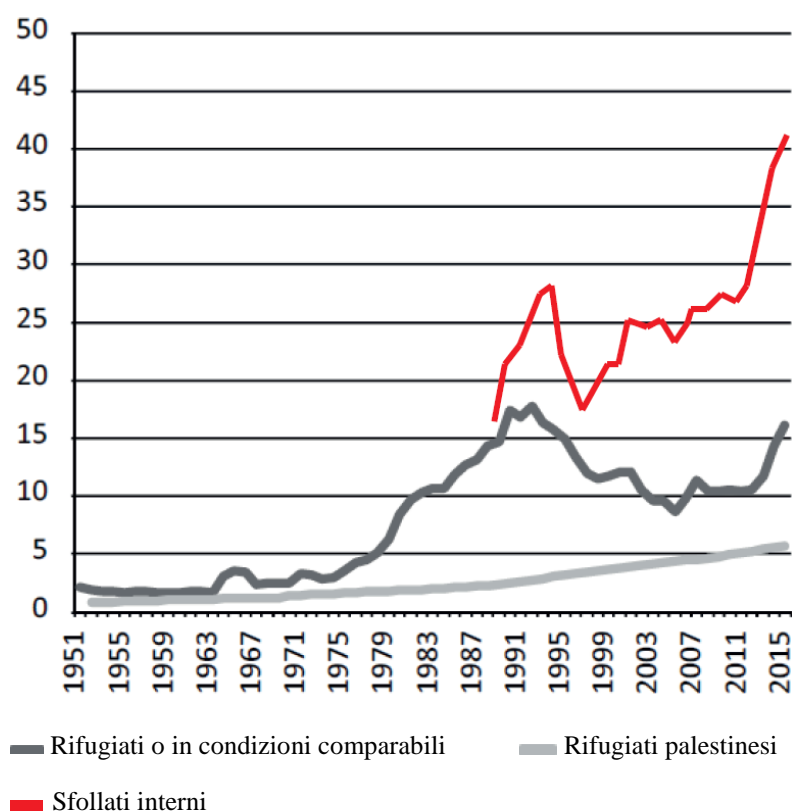
¹ Banca Mondiale (2016), *Forcibly Displaced. Toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts*, Washington, D. C., settembre.

1.2 I dati presentati dal rapporto della Banca mondiale

Anzitutto, in base ai dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*), che ha collaborato alla stesura del rapporto e alla presentazione a Roma dello stesso, oggi registriamo il livello più alto mai raggiunto di migranti forzati: 65,3 milioni di persone sono state costrette nel mondo a lasciare la propria casa.

La maggioranza, tuttavia, è costituita da sfollati interni, che sono pari a 41 milioni di persone, cui si aggiungono 16 milioni di persone che hanno ottenuto una forma di protezione internazionale (metà dei quali sono minorenni) e 3 milioni di richiedenti asilo in attesa di giudizio; a questo si somma la situazione drammatica perché protratta da decenni di 5 milioni di rifugiati palestinesi.

Graf. 1. Il numero di migranti forzati nel mondo (milioni di persone)

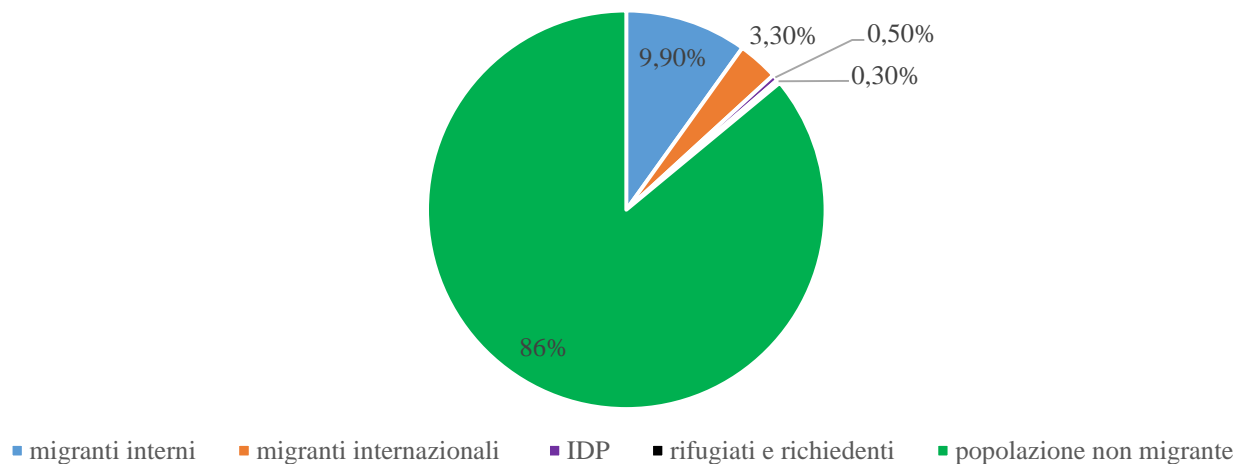


Fonte: Banca Mondiale (2016).

Nel mondo ci sono anche 10 milioni di apolidi cui è stata negata la cittadinanza e quindi l'accesso a diritti fondamentali come l'istruzione, la salute, il lavoro e la libertà di movimento.

Quasi 34.000 persone al giorno sono costrette ad abbandonare la propria casa e il posto in cui vivono a causa di guerre o persecuzioni. Sono dati globali che ridimensionano la scala dell'”emergenza” in Europa ma, al contempo, contribuiscono a cogliere la natura strutturale e planetaria della sfida che si prospetta.

Graf. 2. Le percentuali di migranti, rifugiati e sfollati nel mondo di oggi



Fonti: dati Nazioni Unite e UNHCR (2016).

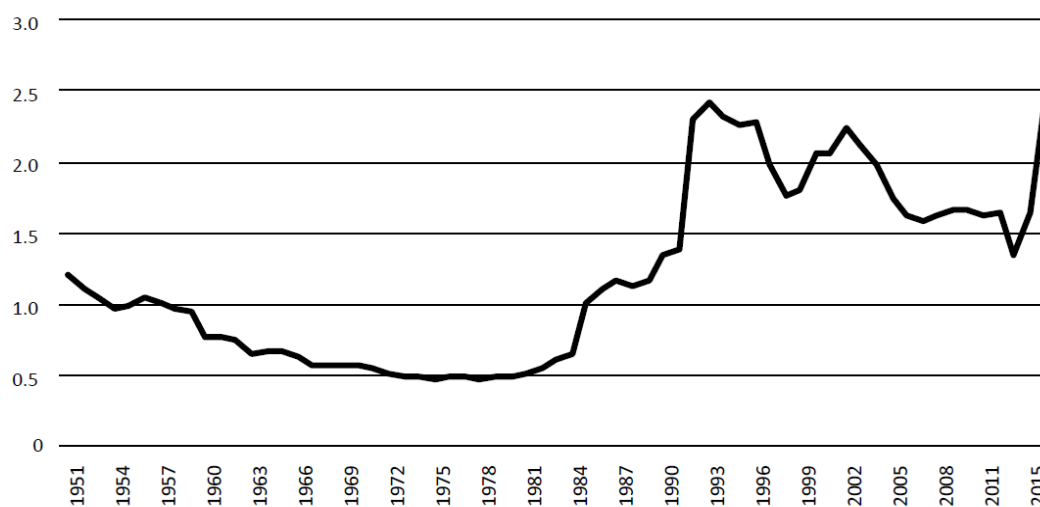
Al mondo ci sono quasi 7,5 miliardi di persone; i migranti interni sono 740 milioni (il 9,9% del totale), quelli internazionali sono 250 milioni (il 3,3%); gli sfollati interni sono 41 milioni (lo 0,5%) e i migranti internazionali forzati – rifugiati e richiedenti asilo – sono 21 milioni (lo 0,3%). In altri termini, lo 0,8% della popolazione mondiale è rappresentata da profughi e si tratta di una percentuale mai raggiunta dal 1951, anno in cui l’UNHCR cominciò a raccogliere dati: fino al 2000 i profughi non avevano mai raggiunto la soglia dello 0,4%.

La gravità del fenomeno delle migrazioni forzate è indubbia, anche nelle sue dimensioni quantitative, ma soprattutto lo è all’interno dei paesi; e la crisi siriana ha contribuito significativamente ad ingigantire il problema negli ultimi anni.

Allo stesso tempo, è drammatica l’ininterrotta tendenza alla crescita del numero di rifugiati palestinesi nel corso di 65 anni, inappellabile accusa all’inconcludenza della politica internazionale in materia.

I dati dei migranti internazionali forzati o profughi (richiedenti asilo e rifugiati con vario status), in cui rientra la cosiddetta “emergenza” europea, risultano molto meno elevati di quelli relativi agli sfollati interni e non evidenziano una tendenza quasi secolare all’incremento, come nel caso dei rifugiati palestinesi. Per di più, nel caso dell’UE il picco si è raggiunto agli inizi degli anni Novanta, all’indomani del disfacimento del blocco sovietico, e non oggi (tra il 1990 e il 1992 si raggiunse un livello superiore del 10% a quello attuale). L’UE ospita solo il 10% dei migranti internazionali forzati e l’Italia meno dell’1%.

Graf. 3. Profughi internazionali nell'UE a 28 (milioni di persone)

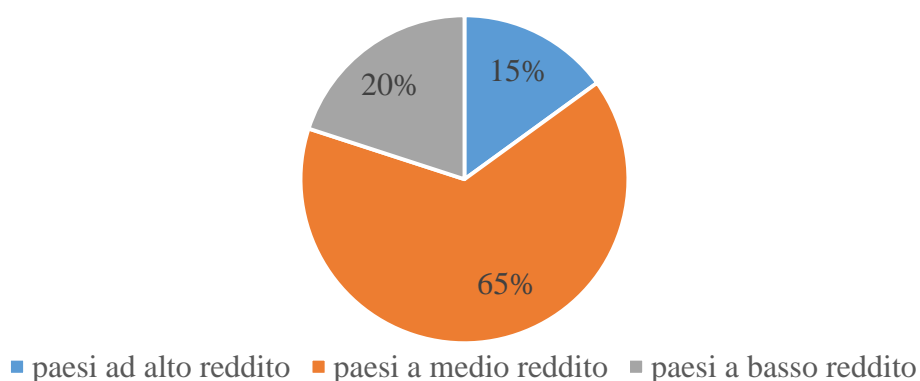


Fonte: UNHCR (2016).

Il numero dei migranti internazionali forzati è pari all'8,3% di quello dei migranti internazionali, il che significa che non è il fenomeno prevalente.

Inoltre, entrambe le componenti delle migrazioni forzate – quelle interne degli sfollati e quelle internazionali dei profughi – hanno un impatto quantitativo che grava sui paesi in via di sviluppo: anzitutto sui paesi a medio reddito, in minor misura quelli a basso reddito, e solo marginalmente (il 15% del totale) sui paesi ad alto reddito come gli Stati dell'UE.

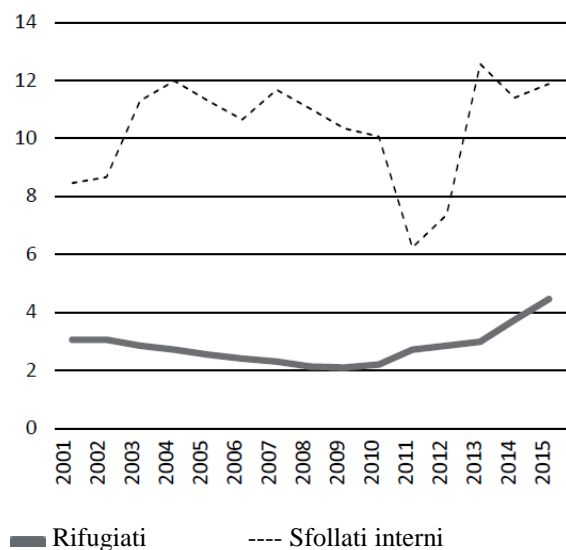
Graf. 4. Il numero di migranti forzati nel mondo (milioni di persone)



Fonte: Elaborazione su dati Banca Mondiale (2016).

Ad inizio 2016, i paesi in via di sviluppo ospitavano il 99% di tutti gli sfollati interni e l'89% di tutti i rifugiati (inclusendo anche i palestinesi). Quasi il 58% degli sfollati interni e il 34% dei rifugiati risiedevano in paesi cosiddetti fragili. Sia il fenomeno degli sfollati interni che quello dei profughi internazionali, dunque, interessa prevalentemente i paesi in via di sviluppo. Nel caso dell'Africa sub-sahariana prevale la crisi degli sfollati interni, con un andamento piuttosto altalenante nel tempo.

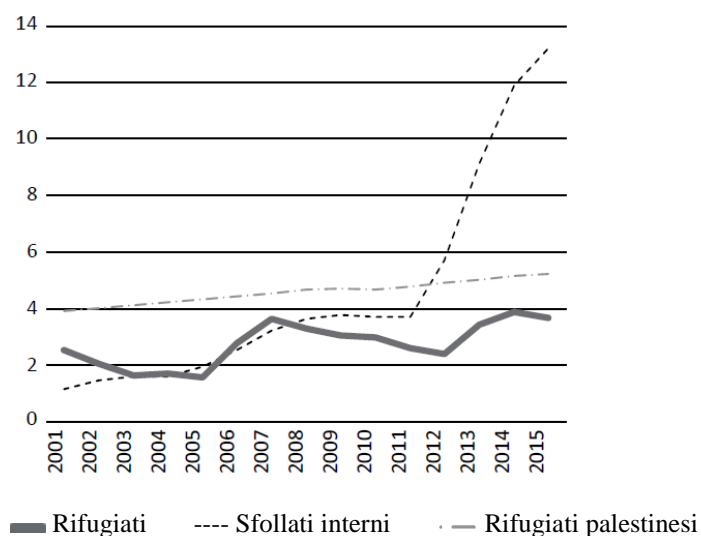
Graf. 5. Le tendenze in Africa sub-sahariana (milioni di persone)



Fonte: Banca Mondiale (2016).

Nel caso del Nord Africa e Medio Oriente, l'altra regione che ospita il numero più elevato di sfollati interni e profughi internazionali, si registra un rapido incremento degli sfollati interni (per la crisi siriana) e si concentrano gli effetti della perdurante crisi palestinese, la cui eccezionalità nel panorama mondiale è confermata dalla sua ininterrottamente durata pluridecennale con aumento delle emigrazioni forzate, sia anche dalla situazione di Stato occupato, in cui le opzioni di fuga per la popolazione sono solo quelle di emigrare all'estero e non di insediarsi in altre zone del paese.

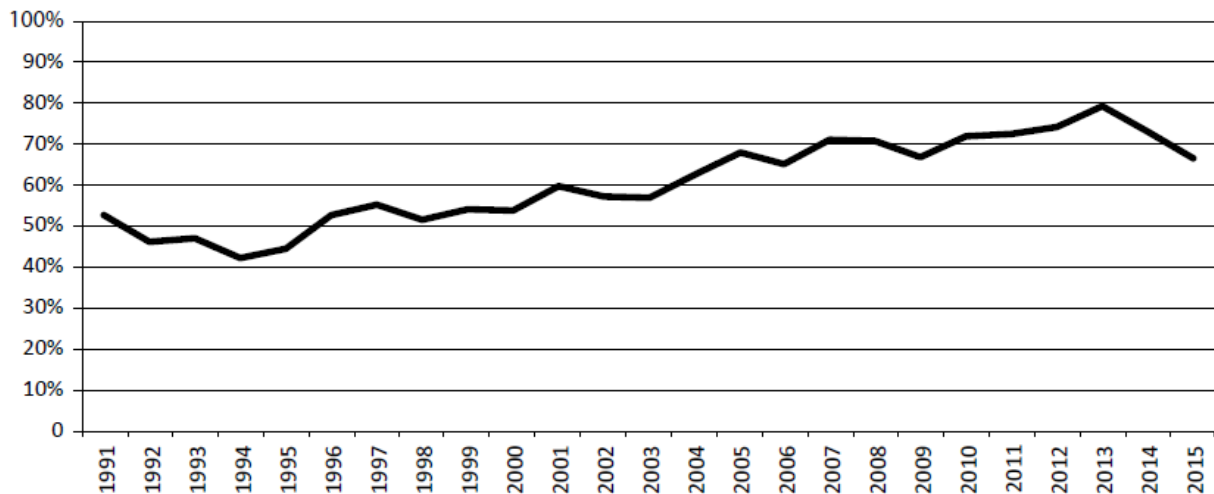
Graf. 6. Le tendenze in Nord Africa e Medio Oriente (milioni di persone)



Fonte: Banca Mondiale (2016).

Il rapporto della Banca Mondiale offre un altro dato importante. A dispetto della natura apparentemente emergenziale ed imprevedibile delle crisi delle migrazioni forzate, sono gli stessi dieci conflitti che, nel corso degli ultimi 25 anni, hanno causato ogni anno la maggior parte di migranti forzati nel mondo (dal 2001 quasi sempre oltre il 60% del totale). Sono le crisi che interessano Afghanistan, Azerbaijan, Burundi, Colombia, ex-Jugoslavia, Iraq, Repubblica Democratica del Congo, Siria, Somalia e Sudan.

Graf. 7. Quota percentuale dei migranti forzati originari di 10 paesi



Fonte: Banca Mondiale (2016).

La **Siria** è il primo paese di origine del flusso di rifugiati, con oltre 5 milioni di persone che hanno abbandonato il paese (oltre 1 abitante su 4 è fuggito) e oltre 6 milioni di sfollati interni (il che significa che il 60% della popolazione è stato costretto a lasciare la propria casa, una percentuale senza precedenti negli anni recenti), seguita dall'**Afghanistan**, con oltre 2,5 milioni di persone e dalla **Somalia**, con oltre un milione. Quattro quinti dei rifugiati nel mondo hanno lasciato il proprio paese per trasferirsi in paesi vicini (come è capitato nel caso dei siriani, emigrati in Turchia, Giordania e Libano), il che spiega perché i paesi in via di sviluppo siano quelli che si fanno più carico delle conseguenze delle migrazioni forzate.

Anche senza considerare la Palestina, il 34% dei rifugiati al mondo provengono dal **Medio Oriente** e il 33% dall'**Africa sub-sahariana**. Il 5,6% della popolazione del Medio Oriente è costituito da migranti forzati.

La Turchia è il paese che, con 2,5 milioni di rifugiati, ne ospita più di quanto facciano tutti insieme gli Stati dell'UE; il Libano e la Giordania sono gli altri due paesi che ospitano il maggior numero di rifugiati al mondo.

1.3 Le raccomandazioni della Banca mondiale e gli impegni internazionali

Il rapporto della Banca mondiale propone una prospettiva “sviluppista” per affrontare la sfida delle migrazioni forzate. Ciò significa, anzitutto, che è necessario affrontare il problema da una prospettiva globale per identificare soluzioni politiche di gestione del problema efficaci e durature. In concreto, quella che è considerata un'emergenza rifugiati in Europa richiede un inquadramento

dei processi che avvengono su scala globale, il che non va preso come un richiamo teorico generico: l'UE è il principale donatore mondiale e nel 2015, per contribuire ad assistere le vittime degli sfollamenti forzati e i reinsediamenti di persone costrette a lasciare la propria casa, ha destinato oltre un miliardo di euro, pari al 72% del proprio bilancio annuale per gli aiuti umanitari proprio a favore di rifugiati e sfollati in oltre 30 paesi.

Il 26 aprile 2016 la Commissione europea ha adottato una Comunicazione su rifugiati e sfollati e sviluppo² di 17 pagine, accompagnata da un documento tecnico di 28 pagine³ che mira a definire un nuovo approccio orientato allo sviluppo sul tema degli sfollati interni e dei profughi internazionali, rafforzando la resilienza e la capacità di attivare processi basati sulla fiducia in se stessi e nei propri valori culturali, sulla partecipazione e sulla responsabilizzazione di tutte le persone, ponendo al centro gli interessi dei migranti forzati, delle comunità che li ospitano e di coloro che accettano il rimpatrio volontario (principio della *self-reliance*). La Comunicazione si chiude proprio auspicando un impegno costante a promuovere un approccio globale più coerente e olistico, basato su un'agenda strategica condivisa e maggiore cooperazione tra i donatori internazionali, le comunità che ospitano rifugiati e sfollati, i governi coinvolti, la società civile e profughi e sfollati.

Ciò per dire che nei fatti l'Europa è già chiamata ad adottare una prospettiva globale nell'affrontare le sfide delle migrazioni forzate che solo superficialmente possono essere considerate un problema emergenziale, di breve periodo e che meritano una risposta solo umanitaria o securitaria. L'Europa spende già molte risorse nel mondo a tale fine; occorre evidentemente fare di più, nel senso di agire con una capacità di incidere in modo più efficace e sostenibile sulle cause e sui processi.

Già in una Comunicazione dell'anno prima, la Commissione europea aveva richiamato l'attenzione sull'importanza dei principi fondamentali comuni ("i valori della dignità, dell'integrità e della solidarietà; i principi umanitari; il rispetto degli obblighi previsti dal diritto umanitario internazionale; l'impegno a mantenere le attività umanitarie distinte dagli interessi politici") e dell'impegno a mettere la protezione delle persone al centro della risposta umanitaria, rafforzando la collaborazione e il coordinamento tra tutti i soggetti, pubblici e privati, che intervengono nelle crisi umanitarie, a partire dalla condivisione dei dati e delle informazioni sulle situazioni di crisi⁴.

La Comunicazione dell'aprile 2016 della Commissione europea su rifugiati e sfollati e sviluppo è stata pensata come un contributo in preparazione del **primo Vertice umanitario mondiale delle Nazioni Unite**, tenuto a Istanbul il 23 e 24 maggio 2016. Dopo tre anni di consultazioni, il Vertice - che si proponeva di riunire i governi e le organizzazioni internazionali per rispondere alle continue crisi con un'agenda comune per l'umanità e un impegno di cooperazione e che ha riunito partecipanti provenienti da 173 paesi, inclusi 55 capi di Stato e rappresentanti di 700 Organizzazioni non governative - si è concluso con risultati che sono stati giudicati molto modesti e insufficienti (soprattutto sulle complesse questioni politiche e in relazione alla mancanza di impegni vincolanti per le parti)⁵ o incoraggianti (sul piano dello sforzo di maggiore coordinamento

² Commissione europea (2016), *Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance*, COM(2016)234, Bruxelles.

³ Commissione europea (2016), *Commission Staff Working Document*, (SWD(2016)142), Bruxelles.

⁴ Commissione europea (2015), *Verso il vertice umanitario mondiale: un partenariato globale per un'azione umanitaria efficace e basata sui principi*, COM(2015)419, Bruxelles.

⁵ L'organizzazione Medici senza frontiere ha deciso di non partecipare al vertice, criticando la scelta di non affrontare i punti deboli dell'azione umanitaria e della risposta alle emergenze, in particolare nelle aree di conflitto o in casi di epidemie, e di non rimarcare gli obblighi degli Stati a rispettare e applicare le leggi sottoscritte sugli aiuti umanitari e i rifugiati.

e dell'avvio di un processo inedito volto a promuovere un nuovo modo di operare finalizzato a ridurre la necessità di iniziative umanitarie).

Il documento di 62 pagine presentato dal Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon proponeva un quadro di riferimento per l'azione, il cambiamento, e per una responsabilità reciproca, l'Agenda per l'Umanità⁶, che delineava cinque responsabilità chiave:

1. aumentare gli sforzi dei governi per trovare soluzioni politiche per prevenire e porre fine ai conflitti, passando cioè dalla gestione delle crisi alla loro prevenzione;
2. rispettare le norme a salvaguardia dell'umanità, anzitutto con riferimento al rispetto del diritto umanitario internazionale e dei diritti umani;
3. raggiungere anzitutto le persone più emarginate e vulnerabili, coloro che vivono in situazioni di conflitto o di povertà estrema, che sono esposti a calamità naturali e all'innalzamento del livello del mare (riprendendo il principio di non lasciare indietro nessuno sancito dagli Obiettivi di sviluppo sostenibile, che identificano esplicitamente i migranti forzati tra le categorie di popolazione vulnerabile da porre al centro dei processi di sviluppo);
4. cambiare il modo di intervenire, con l'obiettivo di soddisfare i bisogni e porre al centro la prevenzione, eliminando il divario esistente tra aiuti umanitari e sviluppo;
5. mobilitare risorse finanziarie in modi intelligenti e innovativi, diversificando ed espandendo la base di reperimento delle risorse ed utilizzando una più ampia varietà di strumenti finanziari (con il coinvolgimento attivo della Banca Mondiale per individuare nuovi meccanismi di finanziamento che rispondano a crisi che si protraggono nel tempo).

1.4 Gli impegni finanziari

Nel merito della richiesta di maggiori impegni finanziari per affrontare il deficit di finanziamento degli aiuti umanitari, stimato a 15 miliardi di dollari dal gruppo ad alto livello del Segretario Generale delle Nazioni Unite sul finanziamento umanitario, il documento di Ban Ki-moon tocca diversi ambiti. Oltre a rinnovare l'appello ad onorare l'impegno a destinare almeno lo 0,7% del reddito nazionale prodotto a favore degli Aiuti pubblici allo sviluppo, si segnalano gli obiettivi di:

1. aumentare al 15% la quota di fondi per le crisi umanitarie gestiti attraverso fondi in loco amministrati dalle Nazioni Unite;
2. accelerare gli sforzi per ridurre i costi di transazione per l'invio delle rimesse, così come sancito negli impegni assunti in sede di Agenda 2030 per gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Agenda d'azione di Addis Abeba sulla finanza per lo sviluppo, G-8 e G-20;
3. destinare entro il 2020 almeno l'1% degli Aiuti pubblici allo sviluppo a favore delle attività di riduzione dei rischi di disastro e prevenzione e dedicare una quota significativa dei fondi per l'adattamento al cambiamento climatico a favore delle stesse attività, utilizzando il *Green Climate Fund* a sostegno di attività di rafforzamento delle capacità nazionali di ridurre i rischi climatici;

⁶ Assemblea Generale delle Nazioni Unite (2016), *One humanity: shared responsibility. Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit*, A/70/709, New York, 2 febbraio.

4. fissare un obiettivo per aumentare in modo significativo la percentuale degli aiuti da destinare a situazioni di fragilità;

5. triplicare gli stanziamenti per la *Crisis Response Window* del Gruppo Banca Mondiale;

6. destinare più risorse, e con certezza di programmazione futura, a favore del *Peacebuilding Fund* per continuare le operazioni al livello attuale di 100 milioni di dollari l'anno, facendo aumentare la componente *fast-track* con maggiore flessibilità per i partner;

7. utilizzare tutta la gamma di strumenti finanziari disponibili, compresi doni, crediti, garanzie, meccanismi di condivisione o trasferimento del rischio, *social impact bond*, micro-contributi o imposizioni (cosiddette *microlevies*);

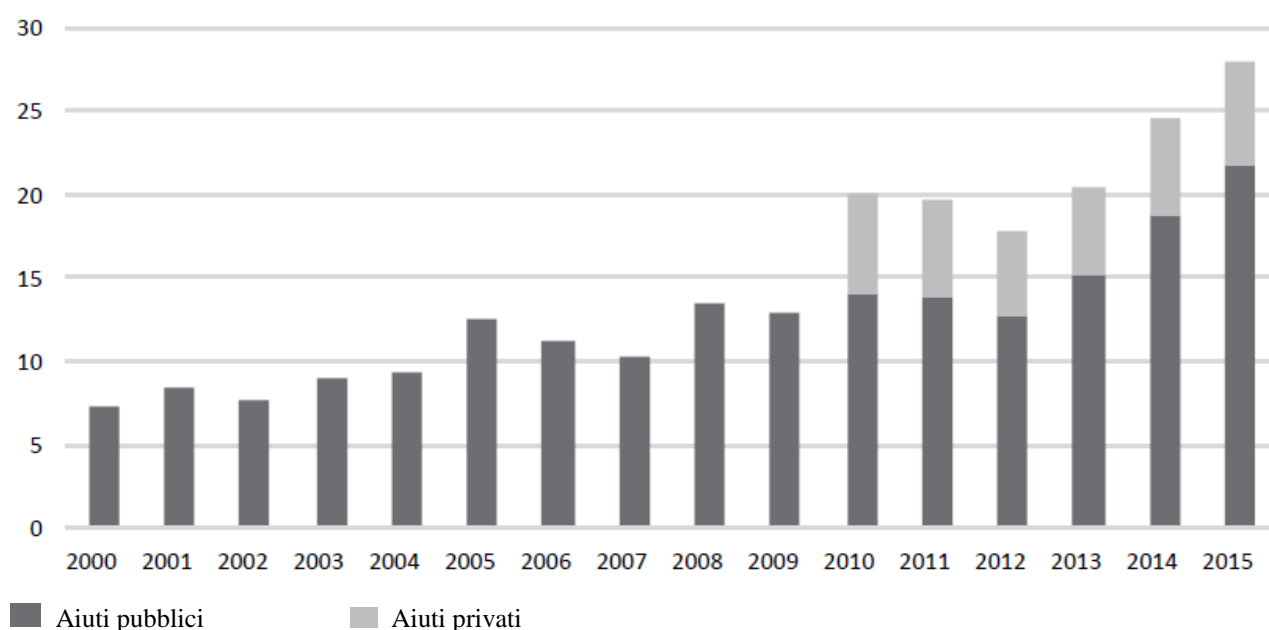
8. impegnarsi a favore di strumenti compensativi, come il *Central Emergency Response Fund*, che impediscano di veder penalizzate le persone colpite gravemente da crisi di piccola o media entità che non ricevono adeguata attenzione internazionale;

9. nel caso specifico del *Central Emergency Response Fund*, aumentare le risorse da 500 milioni di dollari a un miliardo entro il 2018;

10. Aumentare il finanziamento per arrivare entro il 2018 ad assicurare la copertura di almeno il 75% delle richieste umanitarie inter-agenzia;

Gli aiuti umanitari sono aumentati di volume nel corso degli ultimi anni, passando da 7,2 miliardi di dollari (2000) a 21,8 miliardi (2015), in base a dati internazionali che dal 2010 incorporano anche i fondi privati. Ma l'aumento finanziario è la conseguenza dell'aumento delle richieste, legate al fatto che il numero di persone da aiutare è quasi raddoppiato (da 30-40 milioni di persone a inizio anni Duemila a 60-70 milioni oggi).

Graf. 8. Gli aiuti umanitari



Fonte: Global Humanitarian Assistance (GHA) (2015).

Ma quello che preoccupa le Nazioni Unite, e che spiega il contenuto dell'appello del Segretario Generale, è il fatto che i contributi siano aumentati ma meno delle richieste: nel 2014 solo il 49% dei finanziamenti richiesti con appelli internazionali è stato reso disponibile. Inoltre, il livello di risposta internazionale varia molto a seconda delle crisi: nel caso di Siria, Sudan del Sud, Iraq ed emergenza Ebola la risposta ha superato il 75% dei finanziamenti richiesti, ma le crisi in Burundi, Repubblica Centrafricana, Nigeria e Yemen hanno ricevuto meno del 50% di quanto richiesto.

Proprio sugli impegni finanziari si concentrano i risultati del Vertice di Istanbul:

- la sottoscrizione – anche da parte dell'UE – dei 51 impegni del “Grande Patto” (*Grand Bargain*) che dovrà reindirizzare nei prossimi cinque oltre un miliardo di dollari a favore dell'azione umanitaria in prima linea;
- il lancio della nuova *Global Partnership for Preparedness* per realizzare una serie di iniziative finalizzate a preparare 20 paesi particolarmente a rischio di crisi, sul piano umano e ambientale, fornendo loro entro il 2020 gli strumenti necessari per operare una migliore attività di prevenzione e analisi dei rischi e sviluppare servizi di protezione sociale capaci di reagire in modo adeguato ai pericoli;
- impegni a favore del Fondo *Education Cannot Wait* gestito dall'UNICEF e che mira a raggiungere finanziamenti per 3,85 miliardi di dollari nei prossimi cinque anni per offrire servizi educativi ai 13,6 milioni di bambini e adolescenti che vivono in situazioni di crisi.

È in questa cornice che occorre ricondurre il contributo offerto dal rapporto della Banca Mondiale in termini di una prospettiva “sviluppista” per affrontare la sfida delle migrazioni forzate e che occorre pensare a strategie, azioni e strumenti operativi d'intervento strutturale e di prevenzione delle crisi, oltre che di gestione della situazione attuale, come mira ad essere, nel caso europeo, il *Migration Compact*.

1.5 Le raccomandazioni del rapporto della Banca Mondiale

Schematicamente, si possono riassumere le indicazioni contenute nel rapporto in alcuni punti programmatici.

Anzitutto, risposte alla crisi con un focus emergenziale di breve periodo che prevale (il caso dell'UE è emblematico) non possono essere scollegate dalle dimensioni socio-economiche di medio termine, proprie dell'agenda dello sviluppo. È fondamentale definire soluzioni emergenziali abbinate a un'agenda di protezione basata sul rispetto dei diritti e a strategie di sviluppo sostenibile. Altrimenti, ogni soluzione emergenziale è destinata a fallire. Nel caso europeo, la complessità e la scala della crisi mediterranea sono inedite, ma la crisi delle migrazioni forzate non è nuova e occorre affrontarla dal punto di vista della sicurezza, umanitario e dello sviluppo sia dei paesi di origine che di transito e destinazione dei flussi stessi. Occorre, dunque, un'azione collettiva e impegni adeguati. Se si presume che la soluzione possa essere affidata al paese di origine come problema interno o, al più, ad accordi bilaterali tra paese di origine e di destinazione, e non debba essere affrontata a livello regionale e globale, o se si pensa di concentrare la risposta nella dimensione securitaria o umanitaria, allora la miopia finora prevalente perdurerà nel futuro. L'UE può giocare un ruolo fondamentale, ma solo se saprà concretamente coniugare in modo coerente le dimensioni politica, securitaria, umanitaria, diplomatica e di sviluppo riuscirà a ottenere risultati efficaci e sostenibili. Soluzioni che integrano in modo distinto ma complementare molteplici dimensioni d'intervento richiedono commisurate risorse finanziarie: occorre investire molto di più e meglio in materia.

Gli interventi devono porsi anzitutto l'obiettivo di ridurre, se non eliminare, le vulnerabilità, il che implica che le priorità devono andare a sostenere i gruppi più vulnerabili tra i rifugiati, ma anche a favore delle comunità ospitanti che devono far fronte agli effetti critici di un afflusso di migranti forzati. Soluzioni politiche sono sostenibili ed efficaci quando superano i pregiudizi di una contrapposizione di interessi tra le comunità ospitanti e i migranti forzati (che hanno perso i loro beni, subiscono traumi e violenze, non vedono tutelati i propri diritti, non hanno opportunità e orizzonti progettuali di lungo periodo). Solo se gli investimenti politici e finanziari rilevanti si faranno a partire da questa premessa, cioè la necessità di coniugare come interessi prioritari quelli di due gruppi distinti di popolazione, allora i risultati saranno sostenibili.

Soluzioni efficaci di tipo *win-win* per i due gruppi di popolazione dipendono da un effettivo coinvolgimento attivo degli stessi, da considerare come protagonisti del proprio futuro e non passivi beneficiari di aiuti. Tutti i rischi e gli effetti negativi che rischiano di ricadere sulle comunità ospitanti (in particolare su quei segmenti più vulnerabili della popolazione ospitante che pagano i maggiori costi sociali ed economici) devono essere minimizzati, mentre le opportunità positive devono essere colte e promosse a loro favore. In concreto, si tratta di agire per ridurre problemi che, come la povertà e la disoccupazione o un problematico accesso ai servizi sociali di base, preesistono all'arrivo dei migranti forzati e che questo arrivo può ingigantire ma può anche permettere – grazie proprio alle risorse finanziarie e alle politiche specifiche da approntare – di risolvere. L'adattamento a contesti in trasformazione è la grande sfida posta dall'accelerazione dei processi di globalizzazione: occorre focalizzare l'attenzione sulle persone più vulnerabili e aiutarle a migliorare la propria condizione.

Gran parte delle migrazioni forzate non avvengono inaspettatamente: in media, il picco avviene a distanza di oltre 4 anni dall'avvio di una crisi. Per questa ragione la priorità politica deve andare anzitutto a favore di interventi preventivi e di preparazione in vista di una crisi. Ciò significa concentrarsi su azioni che riducano i rischi delle persone in termini soprattutto di sicurezza, perché la scelta delle migrazioni forzate dipende spesso da considerazioni pratiche sui rischi di violenza e sull'insicurezza, prima ancora che da considerazioni economiche o dal ruolo giocato dalle reti sociali. La sofferta decisione di abbandonare la casa è il risultato di una valutazione di costi e benefici delle alternative possibili. Il 78% degli sfollati interni in Colombia ha subito violenze; ciò significa che c'è un ambito preciso in cui intervenire. Agire sulla resilienza delle persone vulnerabili e fare pressione in modo risoluto sui governi sono due aspetti molto importanti.

C'è poi un intervento successivo, relativo alla gestione delle migrazioni forzate ed è in questo ambito che si devono coniugare gli interessi dei migranti forzati e delle comunità ospitanti, sapendo che l'impatto è principalmente a livello locale e subito da alcune categorie in particolare, e che gli ambiti prioritari di intervento sono il lavoro, la sicurezza e i servizi pubblici nei diversi quartieri. Ridurre i diritti dei migranti forzati non risolve le condizioni critiche delle fasce vulnerabili della popolazione. Se si mobilitano risorse finanziarie significative per investimenti di grande rilievo e a beneficio delle comunità ospitanti a seguito delle crisi umanitarie, la strada della soluzione *win-win* può diventare percorribile. Il lavoro è un fattore chiave, tanto per le fasce vulnerabili della popolazione locale quanto per i migranti forzati e lo è sempre, non solo illudendosi di rimandare la questione ad un futuro rientro in patria ma anche nell'immediato, durante l'esilio all'estero, come la drammatica situazione di molti profughi palestinesi ha dimostrato. Il diritto al lavoro e la libertà di movimento sono cruciali per tutti, sempre, come pure la formazione continua per adattare le capacità individuali ai contesti in cui si vive.

Al contempo, non si deve ignorare l'orizzonte di lungo periodo rappresentato dalla fine della crisi, che deve porre al centro non la questione di dove viva un profugo, ma se sia riuscito a

controbilanciare oppure ridurre le proprie vulnerabilità. Non tutti i profughi faranno rientro al proprio paese di origine ed è difficile prevedere quanti resteranno nel paese di accoglienza; al contempo l'integrazione spesso procede per vie di fatto, ma occorre promuoverla in modo più risoluto per il semplice motivo che – nel caso dell'UE – i rifugiati impiegano mediamente 15 anni per raggiungere i livelli occupazionali dei migranti per motivi economici, il che significa che si confrontano con ostacoli molto maggiori rispetto agli altri. Occorre contrastare la logica del limbo duraturo dei campi profughi; in ogni caso, al di là di un'integrazione di fatto, il riconoscimento dello status giuridico dell'integrazione – distinguendo tra cittadinanza (appartenenza politica formale) e residenza (integrazione economica e sociale) – è importante, perché contribuisce ad assicurare soluzioni durature.

Infine, sul tema cruciale delle risorse finanziarie la Banca Mondiale chiarisce che, in presenza di crisi che nell'89% dei casi durano più di 3 anni e nel 66% dei casi oltre 8 anni, se gli aiuti umanitari restano e resteranno fondamentali, il ruolo complementare della finanza per lo sviluppo diventa strategico, ma non può limitarsi ad aggiungere contabilmente le risorse spese all'interno dei paesi donatori a favore dei rifugiati come voce degli Aiuti pubblici allo sviluppo, senza un effettivo raccordo e criteri di complementarità. Del resto, negli ultimi anni l'aumento significativo di questo capitolo di spesa in Europa (anzitutto Svezia, Austria, Italia e Paesi Bassi) lascia presagire che i margini di manovra si siano ora ridotti, a meno di un sostanziale impegno finanziario dell'UE, con il rischio che si possa immaginare di dirottare in futuro parte dei fondi stanziati per gli aiuti a favore dei rifugiati nel paese ospitante.

Le indicazioni offerte dalla Banca Mondiale sono riconducibili a tre principi che richiamano quelli promossi dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e che sono:

1. **sostenibilità e costo-efficacia**, nel senso di non concepire la finanza per lo sviluppo in termini compensativi ma come un investimento, che richiede quindi un'attenta analisi costo-efficacia come metodo di valutazione di politiche di intervento alternative (attraverso il calcolo di indici di costo per unità di risultato o di risultato per unità di costo);
2. **mobilizzazione e allocazione di risorse**, dovendo contemperare le esigenze di finanziamenti nei paesi e a favore dei rifugiati che sono emigrati, con il proposito di assicurare più risorse ai paesi a basso reddito e risorse a condizioni più agevolate per i paesi a medio reddito, introducendo anche strumenti nuovi come i Fondi fiduciari multi-donatori e le obbligazioni;
3. impiego di una **vasta gamma di strumenti** al fine di finanziare politiche guardando ai risultati da conseguire, attraverso meccanismi di condivisione dei rischi, emissione di garanzie per attrarre investimenti anche privati, introduzione di prodotti innovativi (come sono stati i *green bond*), fondi di riserva emergenziali per spese impreviste (cosiddetto *contingent financing*).

Implicazioni ricavabili per l'azione dell'UE non mancano, a cominciare dalla necessità di superare, con efficaci funzioni di coordinamento e regia, il sistema attuale di competenze concorrenti in materia di asilo e migrazione, che si traducono in azioni nazionali degli Stati membri non coerenti tra loro, nella coesistenza di diverse politiche all'interno di ciascuno Stato che perseguono obiettivi diversi quando non contraddittori, e nell'esistenza di strumenti finanziari frammentati quando non duplicati o, peggio ancora, contraddittori⁷, al punto che sono una decina⁸

⁷ R. Faure, M. Gavas, A. Knoll (2015), *Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy*, ODI-ECDPM, Bruxelles.

⁸ P. Andrade, I. Martín, S. Mananashvili (2015), *EU Cooperation with third countries in the field of Migration. Study for the EP LIBE Committee*, Parlamento Europeo, Bruxelles.

le linee finanziarie - ivi compresi i Fondi fiduciari multi-donatori creati proprio per ridurre la frammentazione - che hanno a che fare con il tema in oggetto, gestite da quattro diverse Direzioni Generali e dal Servizio europeo per l'azione esterna:

- DG Cooperazione allo sviluppo:
 - *European Development Fund* (EDF),
 - *Development Cooperation Instrument* (DCI),
 - *Emergency Trust Fund in Africa* (ETFA)⁹
- DG Vicinato e Allargamento:
 - *European Neighborhood Instrument* (ENI),
 - *Instrument for Pre-Accession* (IPA),
 - *Madad Trust Fund* (MTF)
- DG ECHO per aiuti umanitari e protezione civile:
 - *Humanitarian Aid Instrument* (HAI)
- DG Home/Affari interni:
 - *Asylum, Migration and Integration Fund* (AMIF)
- Servizio europeo per l'azione esterna:
 - *Partnership Instrument* (PI) del Foreign Policy Instrument Service.

⁹ A questo fondo fiduciario contribuiscono EDF, DCI, ENI, HAI, DG Home e Bilancio dell'Unione.

2. Osservatorio regionale: l'impasse politico nell'UE in materia di migrazioni e rifugiati

2.1 La mancata redistribuzione dei richiedenti asilo in Europa

Il 16 settembre 2016 si è tenuto a Bratislava (Slovacchia) il primo vertice dell'UE a 27, a seguito dell'uscita del Regno Unito.

La risposta politica a una sfida di assoluta priorità per l'agenda politica italiana ed europea come la questione dei migranti e dei rifugiati ha prodotto risultati insoddisfacenti, evidenziando una significativa distanza tra la posizione del governo italiano e quella di Germania e Francia. Il rischio concreto del prevalere di continui veti incrociati è l'immobilismo, ancor più grave perché di fronte a processi in continuo movimento.

Una dimostrazione viene dai limiti evidenti del funzionamento del Regolamento di Dublino, giunto alla sua terza edizione, in vigore dal 1 gennaio 2014. È il regolamento che definisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. Il regolamento prevede che la richiesta sia esaminata nel primo paese dell'UE in cui il richiedente mette piede, solitamente Italia e Grecia. Il paese di ingresso, una volta riconosciuta la protezione, è tenuto a ospitare il rifugiato che non si può trasferire legalmente in nessun altro Stato per lavorare, studiare o vivere stabilmente. Ciò determina una sovraesposizione al fenomeno ed alle conseguenze del riconoscimento dello status di rifugiato che grava iniquamente sui paesi mediterranei (Italia e Grecia in primis), in ragione della loro posizione geografica: le strutture di accoglienza dei paesi di frontiera sono sovraccaricate.

A maggio del 2015 la Commissione europea aveva proposto la cosiddetta ricollocazione, ricollocamento o trasferimento (*relocation*), nell'arco di due anni, di 40.000 richiedenti asilo da Grecia e Italia (24.000 persone) per l'esame della domanda di protezione internazionale avviata nello Stato di arrivo¹⁰.

Dopo molti vertici e su pressante insistenza di Italia e Germania, a settembre del 2015 gli Stati dell'UE hanno dato il consenso, a maggioranza qualificata e con molte resistenze da parte di alcuni

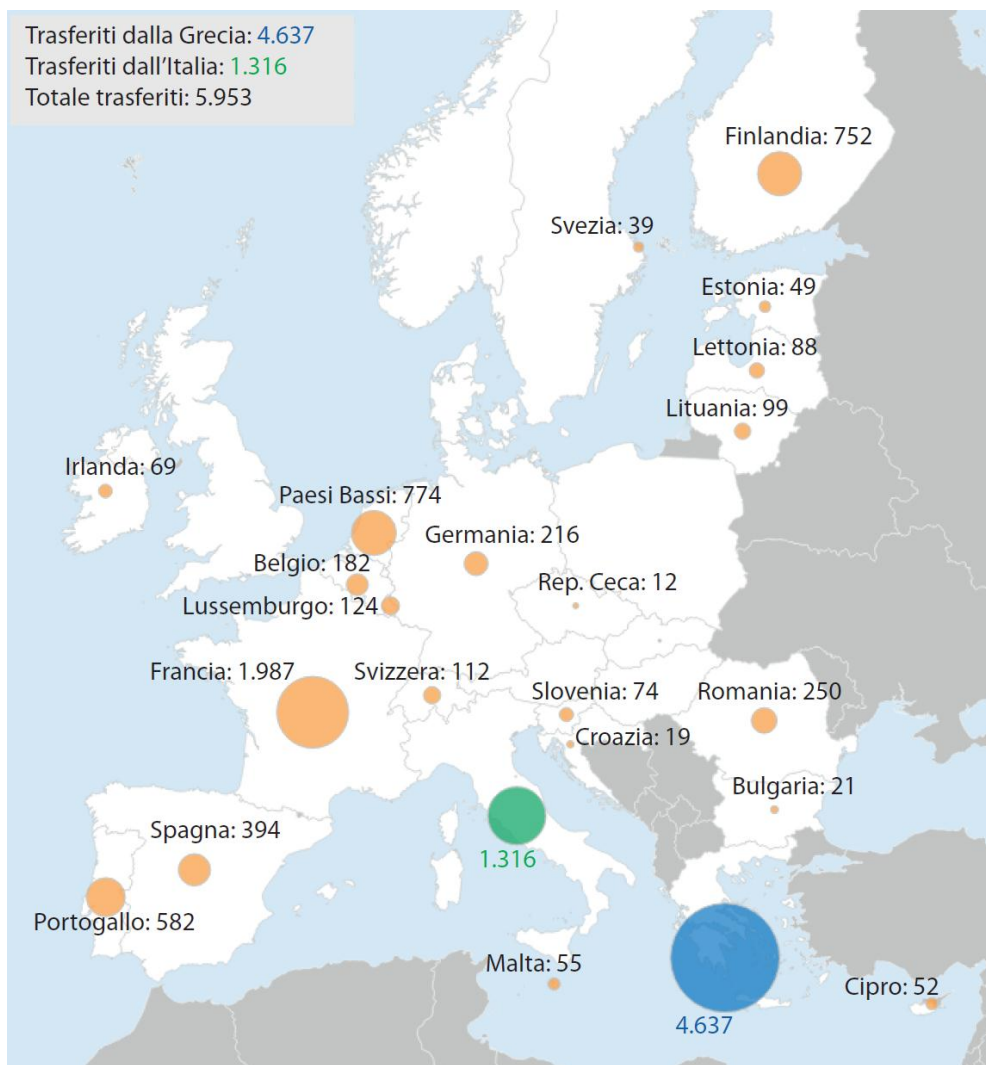
¹⁰ Il meccanismo della *relocation* si applica a persone in evidente necessità di protezione internazionale che appartengano a nazionalità il cui tasso di riconoscimento di protezione sia pari o superiore al 75% sulla base dei dati Eurostat. Rientrano nel meccanismo anzitutto siriani ed eritrei, mentre sono esclusi gli afgani (che pure erano la maggioranza dei richiedenti ammassati nei campi in Grecia che fecero tanto scalpore) e, dal giugno 2016, anche gli iracheni. Per questa ragione, il Parlamento Europeo ha adottato una Risoluzione, il 15 settembre 2016, per stabilire misure provvisorie di modifica della decisione del Consiglio – (EU) 2015/1601, 22 settembre 2015 – sulle misure di protezione internazionale a favore di Grecia e Italia per far rientrare afgani e iracheni nel meccanismo della *relocation*: si veda Parlamento Europeo (2016), *P8_TA-PROV(2016)0354. Asylum: provisional measures in favour of Italy and Greece*, Strasburgo.

Gli Stati membri ricevono 6.000 euro per ogni persona accolta; ai paesi di approdo – cioè Italia e Grecia (ed eventualmente l'Ungheria) – spettano invece 500 euro per ogni *relocation* per coprire i costi di trasporto. Al massimo ogni tre mesi gli Stati di destinazione devono indicare il numero di richiedenti che possono ricollocare rapidamente; gli Stati di approdo devono identificare i singoli candidati per la *relocation*, dando la precedenza a coloro i quali si trovino in condizioni di vulnerabilità, per poi decidere quando e a chi inoltrare la domanda per ciascun richiedente identificato; gli ufficiali di collegamento, insieme alle autorità del paese di approdo, individuano il potenziale paese di destinazione sulla base della possibilità del candidato di integrarsi, dopodiché all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) spetta gestire operativamente il trasferimento dagli Stati di approdo verso quelli di destinazione.

paesi¹¹, alla ricollocazione in altri Stati membri di richiedenti asilo registrati in Italia, Grecia e Ungheria (che risultava tra gli Stati di destinazione nella proposta del maggio 2015) – di ulteriori 120.000 richiedenti asilo nell’arco di due anni: 15.600 dall’Italia, 50.400 dalla Grecia e altre 54.000 da redistribuire in modo proporzionale tra Italia e Grecia o a beneficio di altro Stato interessato da flussi migratori intensi, a fronte della rinuncia al ricollocamento da parte del governo ungherese.

Il 9 ottobre 2015 si è avuto il primo trasferimento di 19 richiedenti asilo (eritrei) dall’Italia alla Svezia. A distanza di un anno esatto, al 7 ottobre 2016 - cioè a metà percorso e a pochi giorni dalla celebrazione (il 3 ottobre) della prima Giornata della Memoria e dell’Accoglienza in ricordo dei bambini, donne e uomini che persero la vita nel naufragio al largo di Lampedusa nel 2013 - soltanto 5.953 richiedenti asilo sono stati redistribuiti da Italia e Grecia verso altri Stati membri dell’UE. Il dato corrisponde ad appena il 3,72% dell’impegno assunto coi programmi di ridistribuzione e indica un sostanziale fallimento di quel meccanismo.

Fig. 1. La relocation all’interno dell’UE dal 9 ottobre 2015 al 7 ottobre 2016



Fonte: elaborazione dati Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO).

¹¹ Romania, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria hanno votato contro. La Finlandia è stata l’unico paese ad astenersi, mentre gli altri paesi hanno votato a favore, compresa la Polonia che inizialmente si era detta contraria.

Un dettaglio che distingue gli spostamenti dall'Italia rispetto a quelli dalla Grecia permette di cogliere ancor meglio la scarsa applicazione degli impegni assunti dagli altri Stati membri dell'UE: su un numero complessivamente molto esiguo di spostamenti dall'Italia (1.316), quattro paesi (Finlandia, Francia, Paesi Bassi e Portogallo) si fanno carico di quasi i tre quarti dei pochi trasferimenti, con la Francia che da sola ha garantito un terzo dei trasferimenti totali.

Tab. 1. La *relocation* all'interno dell'Europa dal 9 ottobre 2015 al 7 ottobre 2016 (dettaglio Italia e Grecia)

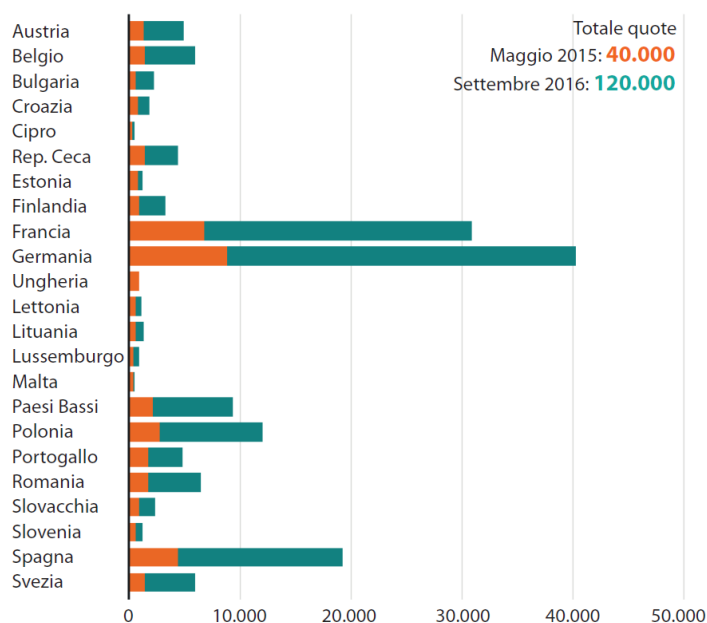
	Valori assoluti			Valori percentuali		
	da Grecia	da Italia	totale	da Grecia	da Italia	totale
Austria	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Belgio	153	29	182	3,3	2,2	3,1
Bulgaria	21	0	21	0,5	0,0	0,4
Cipro	42	10	52	0,9	0,8	0,9
Croazia	10	9	19	0,2	0,7	0,3
Estonia	49	0	49	1,1	0,0	0,8
Finlandia	430	322	752	9,3	24,5	12,6
Francia	1.756	231	1.987	37,9	17,6	33,4
Germania	196	20	216	4,2	1,5	3,6
Irlanda	69	0	69	1,5	0,0	1,2
Lettonia	80	8	88	1,7	0,6	1,5
Lituania	99	0	99	2,1	0,0	1,7
Lussemburgo	104	20	124	2,2	1,5	2,1
Malta	24	31	55	0,5	2,4	0,9
Paesi Bassi	548	226	774	11,8	17,2	13,0
Polonia	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Portogallo	399	183	582	8,6	13,9	9,8
Rep. Ceca	12	0	12	0,3	0,0	0,2
Romania	238	12	250	5,1	0,9	4,2
Slovacchia	3	0	3	0,1	0,0	0,1
Slovenia	60	14	74	1,3	1,1	1,2
Spagna	344	50	394	7,4	3,8	6,6
Svezia	0	39	39	0,0	3,0	0,7

Svizzera	0	112	112	Svizzera	0,0	8,5	1,9
Ungheria	0	0	0	Ungheria	0,0	0,0	0,0
Totale	4.637	1.316	5.953	Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione dati Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

Il confronto con le quote attribuite proporzionalmente alla ricchezza economica prodotta (il PIL) dei paesi, alla loro popolazione, al tasso di disoccupazione e al numero di richieste di asilo ricevute nel periodo 2010-2014 evidenzia lo scarto oggi esistente tra impegni e attuazione. La Germania, in particolare, si dovrebbe far carico di oltre 40.000 richiedenti (a fronte dei 216 accolti finora); all'opposto, un caso virtuoso è quello del Portogallo che, nonostante un PIL più basso rispetto ad altri Stati (uno dei parametri stabiliti per le quote) ne ha già accolti 582 e ha dato la disponibilità ad accogliere 10.000 richiedenti asilo. Occorre aggiungere che i meccanismi sanzionatori paiono molto incerti: si era ipotizzato che i paesi che dovessero disattendere quanto deciso dalla maggioranza degli Stati membri potrebbero essere soggetti a una sanzione pari allo 0,002 per cento del loro PIL oppure a un contributo di 250.000 euro per ogni richiedente asilo non accolto. L'argomento delle multe è stato, però, al momento accantonato e finora a prevalere sono stati solo i metodi politici di persuasione e incoraggiamento, con risultati molto deludenti.

Graf. 9. La distribuzione proposta delle quote di *relocation* entro il settembre 2017¹²



Fonte: dati Commissione Europea/Reuters.

L'assenza di un prevalente principio di solidarietà tra i paesi dell'UE (pur sancito dal Trattato di funzionamento dell'Unione europea, TFUE) porta ad un'accentuazione della contrapposizione di interessi tra gli Stati dell'Unione e a un sostanziale fallimento del regolamento di Dublino.

A fine settembre 2016, il commissario europeo all'Immigrazione Dimitris Avramopoulos ha dichiarato che *“La riforma del regolamento di Dublino è ancora sul tavolo. I negoziati sono in*

¹² Dell'UE a 28, escludendo ovviamente Grecia e Italia, in base ai trattati di adesione all'UE Regno Unito, Irlanda e Danimarca possono tirarsi fuori dal piano; per questa ragione gli Stati indicati sono 23. In teoria poi, oltre agli Stati dell'UE, in virtù di accordi bilaterali con l'Italia e/o la Grecia possono essere paesi di ricollocazione anche Svizzera, Liechtenstein, Norvegia e Islanda. A dicembre 2015 l'Irlanda ha deciso di aderire al piano, seguita ad aprile 2016 da Svizzera e Norvegia.

corso. Il nuovo Dublino è una forma di ricollocazione permanente. È imperativo equipaggiare l'UE di un meccanismo a lungo termine, con tutti gli Stati a bordo"¹³. Ipotesi di introduzione di un criterio di ripartizione "semi-automatico" per la condivisione di responsabilità basata sulla numerosità della popolazione residente, sulla ricchezza prodotta, sul tasso di disoccupazione e il numero di domande d'asilo ricevute, sono all'ordine del giorno¹⁴, ma è difficile fare progressi significativi in assenza di un reale principio solidaristico intra-UE che fatica ad affermarsi.

L'Ungheria e la Slovacchia (attuale presidenza di turno del Consiglio dell'UE) hanno presentato a fine 2015 ricorso alla Corte di Giustizia europea contro il piano quote per ricollocare i rifugiati.

In Ungheria, paese per il quale l'afflusso su larga scala di richiedenti asilo è un'esperienza nuova, il 2 ottobre 2016 si è tenuto il referendum voluto dal leader conservatore, Viktor Orban, per votare "no" alle quote. È vero che non è stato raggiunto il quorum necessario, ma il 98% dei cittadini che hanno votato (il 43,42% degli aventi diritto di voto) ha scelto il "no", sull'onda della campagna governativa contro i profughi.

Al di là del Regno Unito e della *Brexit*, la Danimarca ha fatto valere in modo assoluto e permanente le clausole di *opt-out* previste dai Trattati europei, sulla cui base non partecipa alle politiche in materia di immigrazione e asilo dell'UE. L'Austria ha ottenuto la sospensione dei trasferimenti fino al 30% dei richiedenti assegnati. La Svezia è stata sospesa per un anno dagli obblighi di ricollocazione in ragione dell'aumento esponenziale delle richieste d'asilo e degli ingressi irregolari sul suo territorio. Austria, Ungheria e Polonia si sono rifiutate di accogliere richiedenti asilo trasferiti con la procedura della *relocation* (come indica la tabella relativa alla *relocation* all'interno dell'Europa); Bulgaria, Repubblica Ceca e Slovacchia hanno fatto appena di più, accogliendo una decina di richiedenti asilo. Non è un caso che i paesi europei in cui più si diffondono sentimenti particolarmente ostili di fronte al "rischio dell'invasione" dei migranti e dei profughi internazionali siano quelli dell'Est che hanno pochissimi migranti sul proprio territorio (circa l'1% della popolazione residente).

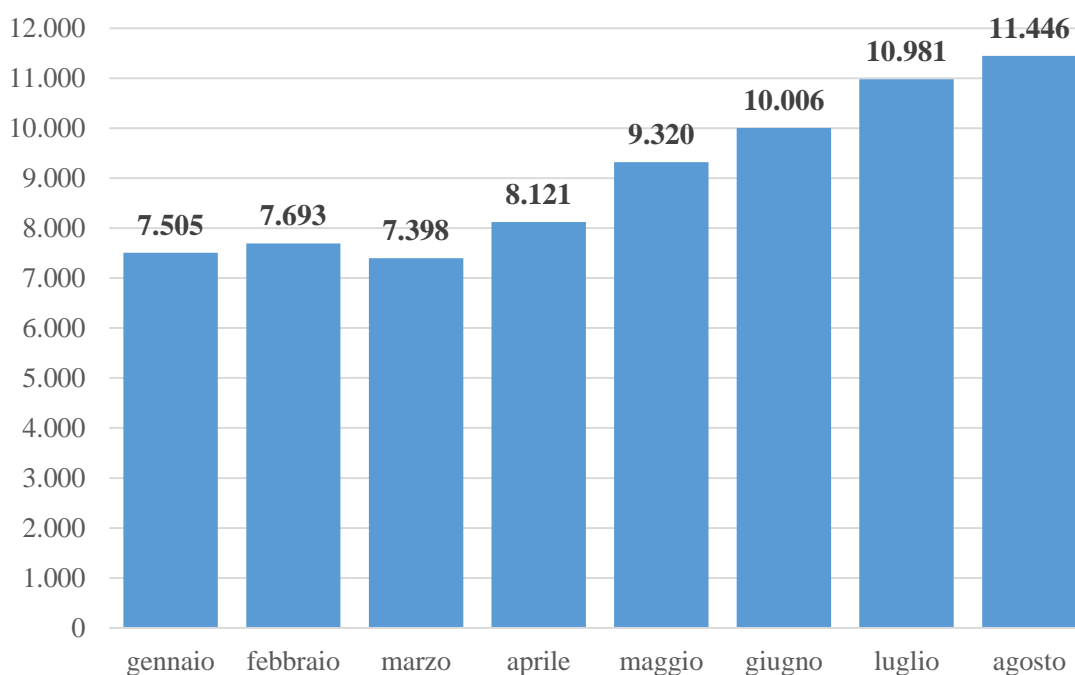
2.2 Le tendenze dei flussi di richiedenti asilo in Europa

Ad integrare il quadro testé illustrato, si deve tenere presente che, in base ai dati forniti dal Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, da inizio gennaio a fine agosto del 2016 in Italia sono state presentate 72.470 richieste di asilo, il 53% in più rispetto allo stesso periodo dello scorso anno.

¹³ http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/politica/2016/09/28/migranti-avramopoulos-riforma-dublino-e-ancora-sul-tavolo_0f8b1b0d-59de-49bb-af78-8525b2d2b594.html

¹⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_it.pdf

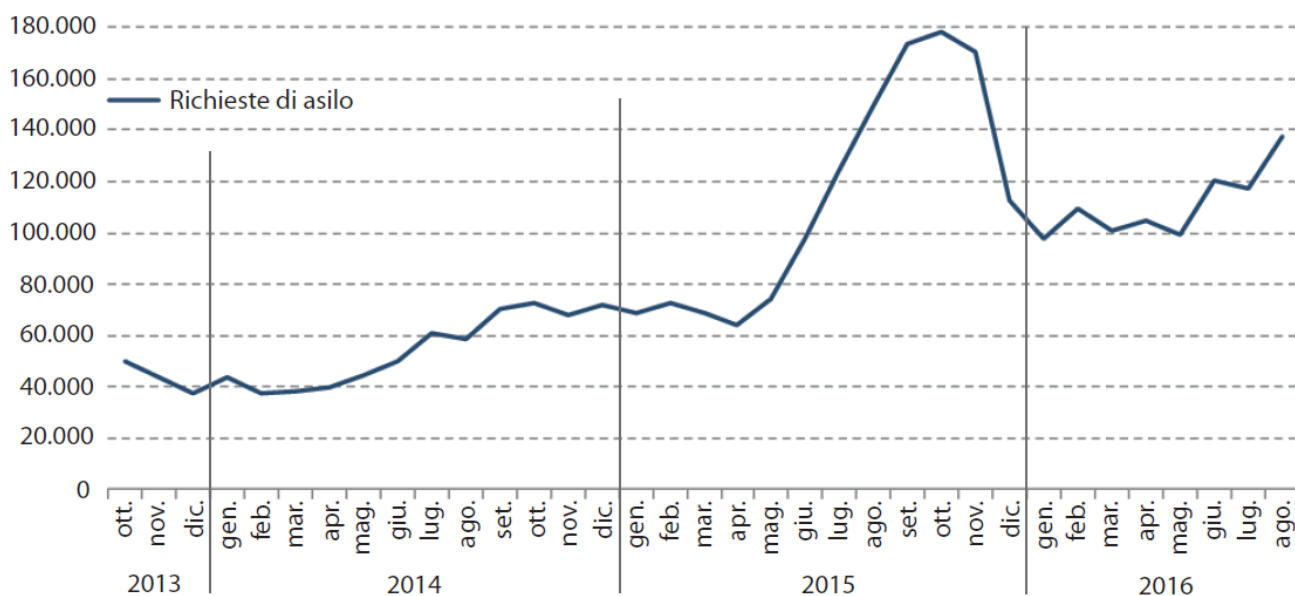
Graf. 10. Totale richiedenti asilo in Italia da gennaio ad agosto 2016



Fonte: Elaborazione dati Ministero dell'Interno.

Il dato relativo all'ultimo mese disponibile (agosto 2016: 11.446 richieste) consente un inquadramento del fenomeno nella cornice europea allargata, avendo come dato di comparazione quel che pubblica l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, l'agenzia indipendente dell'UE con sede a La Valletta, che si riferisce a 30 paesi (UE a 28 paesi più Norvegia e Svizzera).

Graf. 11. Totale richiedenti asilo in 30 paesi dell'Europa da ottobre 2013 ad agosto 2016

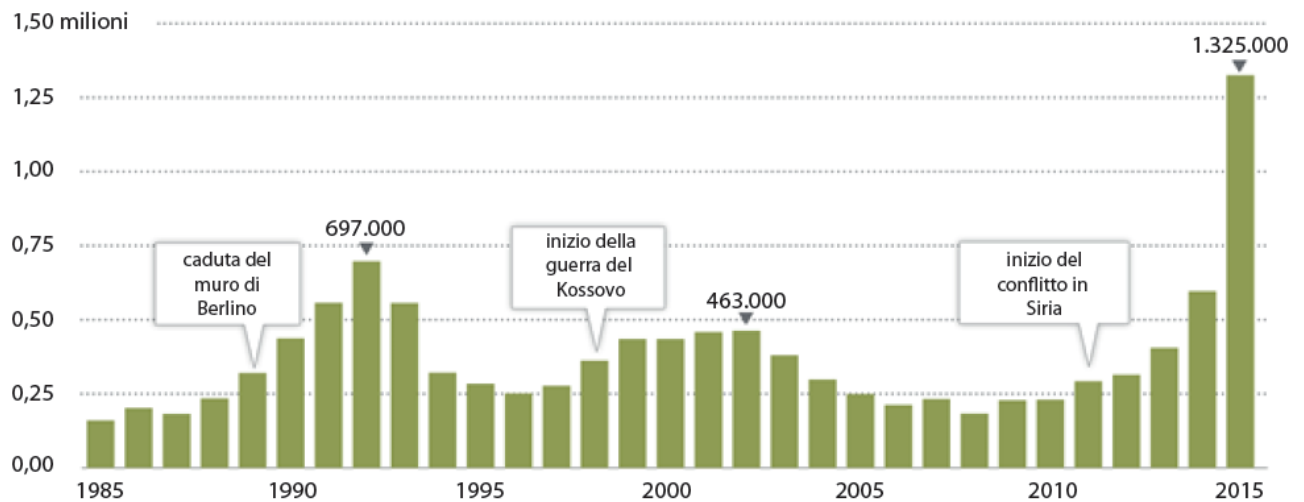


Fonte: Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

Tuttavia, il dato aggregato evidenzia come il dato di agosto 2016 sia più basso dell'8% rispetto al dato di agosto 2015, quando 149.006 persone fecero domanda di protezione internazionale ai paesi

dell'UE a 28 più Norvegia e Svizzera. A ben vedere, il punto di svolta si è registrato nel mese di luglio, cioè con l'avvio del terzo trimestre dell'anno: fino a giugno, infatti, il raffronto mensile tra il 2016 e il 2015 evidenziava un incremento di domande di protezione internazionale rispetto all'anno precedente, mentre a luglio c'è stata l'inversione di tendenza.

Graf. 12. Totale annuale di richiedenti asilo in 30 paesi dell'Europa dal 1985 al 2015

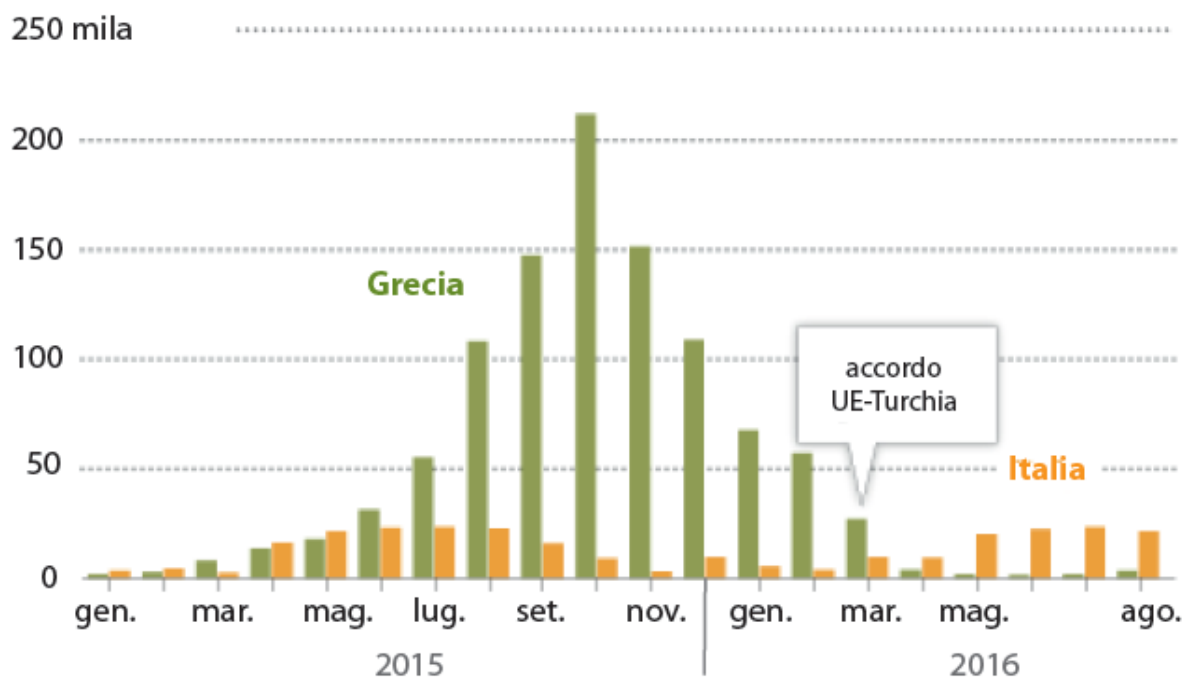


Fonte: Pew Research Center (2016).

Il 2015 è stato l'anno che ha registrato il numero più alto di richiedenti asilo (1 milione e 325 mila), ben più del 1992 che aveva registrato l'afflusso eccezionale di quasi 700 mila domande, legato al disfacimento del blocco sovietico. A metà del 2016 si sono fatti sentire gli effetti dell'accordo dell'UE con la Turchia che stabilisce di bloccare il flusso illegale dei migranti che, attraverso la Turchia, raggiungevano la Grecia (cosiddetta rotta dei Balcani occidentali) respingendo quelli che non hanno il diritto di asilo, a cui si deve aggiungere la decisione di alcuni governi dei paesi della rotta balcanica di chiudere le proprie frontiere¹⁵. Secondo i dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, tra aprile e luglio 2016 sono arrivate in Grecia circa 8 mila persone, mentre tra gennaio e marzo erano state circa 150 mila.

¹⁵ Subito dopo l'accordo tra UE e Turchia, il Pew Research Center ha svolto tra aprile e maggio un'indagine campionaria in 10 Stati dell'Unione e ha rilevato come la maggioranza della popolazione disapprovi il modo in cui l'UE gestisce il tema dei rifugiati. In particolare, la disapprovazione è maggiore nei paesi che hanno ricevuto il più alto numero di richiedenti asilo nel 2015: il 94% dei greci (la Grecia è stata il principale punto di approdo nel 2015, registrando l'arrivo di ben 850 mila persone), l'88% degli svedesi (la Svezia risultava nel 2015 il terzo paese di accoglienza di rifugiati) e il 77% degli italiani. All'opposto si collocano i Paesi Bassi, con una percentuale di disapprovazione del 33%. Si veda: Pew Research Center (2016), *Global Attitudes Spring 2016*, Washington, D.C.

Graf. 13. Totale richiedenti asilo sbarcati sulle coste del Mediterraneo



Fonte: UNHCR (2016).

In pratica, i dati indicano che nel 2016 stanno arrivando in Europa meno richiedenti asilo rispetto al 2015. In particolare, nell'estate del 2016 il numero medio giornaliero di profughi sbarcati sulle coste greche da Siria, Afghanistan, Iraq e altri paesi è stato nell'ordine di un centinaio, rispetto alle migliaia dell'anno precedente. Diversamente, gli approdi in Italia hanno mantenuto il livello del 2015 (con una crescita di natura "fisiologica" in estate") senza un effetto di aumento compensativo a seguito della contrazione greca e con un profilo di nazionalità prevalentemente dell'Africa subsahariana.

Per quanto riguarda i 137.688 richiedenti asilo arrivati ad agosto 2016, nella quasi totalità (96%) si tratta di persone che hanno fatto richiesta per la prima volta (domande di prima istanza); il 2% del totale è costituito da minori non accompagnati (tra i minori, il 32% sono afgani, il 13% eritrei, il 6% siriani, come pure somali e pachistani).

Siriani, afgani e iracheni si sono confermati anche ad agosto 2016 come le principali nazionalità dei richiedenti asilo: rispettivamente 31.522, 23.871 e 13.812 persone, insieme pari al 50,3% del totale.

Nel 2015 circa la metà dei richiedenti asilo proveniva da quegli stessi paesi: Siria (378.000), Afghanistan (193.000) e Iraq (127.000). Rispetto a luglio 2016, l'incremento maggiore si è registrato nel caso degli iracheni (+22%) e di nigeriani (+31%) e pachistani (+23%), che sono diventati rispettivamente quarta e quinta nazionalità.

Più nel dettaglio, i siriani rappresentano da soli quasi il 23% del totale dei richiedenti asilo registrati ad agosto 2016, con un incremento del 10% rispetto al mese precedente ma una diminuzione del 36% rispetto a 12 mesi prima.

La Germania, come si diceva, è il paese che ha ricevuto più richieste di asilo: soltanto nella seconda metà del 2015 erano state circa 866.000, secondo i dati del Ministero dell'Interno tedesco.

Secondo il documento pubblicato da EASO¹⁶ il numero di domande presentate in Germania nella prima metà del 2016 è di circa 396.000 (il 122% in più rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso): di queste, circa 180 mila sarebbero state accettate.

Un altro dato interessante, sempre con riferimento ad agosto 2016, è che se da un lato la percentuale di riconoscimento di uno status di protezione internazionale ha raggiunto il 60%, tuttavia per la prima volta il numero di protezioni sussidiarie¹⁷ concesse ha superato quello del riconoscimento dello status di rifugiato.

Un aspetto molto importante ai fini di una valutazione critica dell'efficienza ed efficacia del sistema europeo, su cui in questa sede ci si limita a un cenno, è il tempo richiesto dalla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. Come purtroppo ben noto in Italia, il protrarsi dei tempi determina una situazione intollerabile di limbo per i richiedenti asilo (che non ricevono un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, anche se – dal 30 settembre 2015 – dopo 60 giorni dalla richiesta possono svolgere attività lavorativa, né possono uscire dall'Italia fino a che non ottengono una risposta alla loro domanda di asilo) e un aggravio dei costi economici e sociali per la comunità di accoglienza.

A fine agosto 2016, nonostante il lavoro del personale di polizia italiano, di Frontex, Europol e EASO nei centri di raccolta e identificazione dei migranti in arrivo (i cosiddetti “punti caldi” o *hotspot*) in cui vengono identificati i richiedenti asilo e si procede alla rilevazione delle impronte e al foto-segnalamento, e nonostante l'impegno ad accelerare l'iter, il numero di domande di protezione e di asilo negli Stati membri dell'UE ancora in attesa di risposta da parte delle autorità nazionali superava il milione (1.036.762), il numero più alto in assoluto nella storia dell'UE. Quel che più deve preoccupare è che il 53% dei casi è in attesa di giudizio da oltre 6 mesi.

Il fenomeno dei richiedenti asilo che mirano ad ottenere lo status di rifugiato fa il paio con una contrazione significativa degli ingressi di migranti internazionali per motivi di lavoro: in Italia, si continua a registrare un calo del numero di migranti regolari accolti, un dato che conferma un trend in atto negli ultimi anni e che vede, rispetto alle 571.900 unità del 2007, una riduzione nell'ordine di oltre il 50%.

In sostanza, **la sfida che affronta oggi l'Europa non è emergenziale, ma strutturale.** Il fenomeno delle migrazioni forzate e in particolare dei richiedenti asilo è oggi la componente prevalente degli arrivi, a fronte di una contemporanea contrazione dei migranti per motivi di lavoro. La quota della popolazione nata all'estero che risiede nei paesi dell'Europa è un fenomeno evidente. Oltre un milione di richiedenti asilo tra luglio 2015 e maggio 2016 ne sono la prova.

Un caso emblematico è quello della Svezia, in cui la quota di popolazione nata all'estero è aumentata dal 16,8% (2015) al 18,3% (2016). I paesi dell'Europa orientale, che partivano da livelli molto bassi di presenza di stranieri, hanno registrato aumenti relativi molto alti che spiegano le ondate xenofobe, in un contesto di crisi occupazionale e al di là dell'esiguità dei numeri in termini assoluti se confrontati con quelli di altri paesi (in primis del Medio Oriente, ma anche di paesi con più lunga tradizione di accoglienza, come la Germania). Incrementi apparentemente ridotti, nell'ordine dell'1%, come nel caso dell'Austria, se contestualizzati permettono dunque di comprendere le reazioni e le preoccupazioni popolari. Del resto, vista diversamente, in paesi con una solida tradizione di immigrazione come gli Stati Uniti sono stati necessari dieci anni per veder

¹⁶ EASO (2016), *Latest asylum trends – August 2016*.

¹⁷ La protezione di soggetti che non dimostrino di aver subito una persecuzione personale ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951, ma tuttavia dimostrino il rischio di subire un danno grave se tornassero nel paese di origine.

aumentare di un punto percentuale la quota di popolazione residente nata all'estero, passata dal 13% (2014) al 14% (2015).

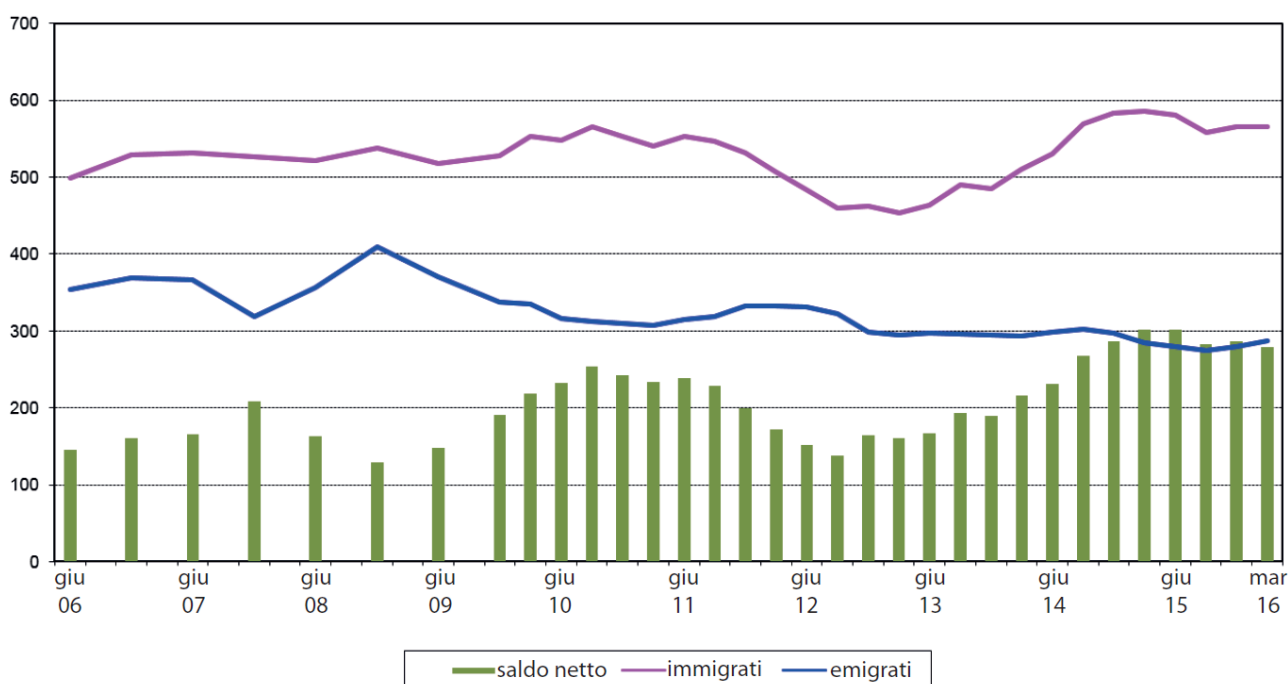
L'aumento di richiedenti asilo registrato nel 2015, con quasi 100.000 minori non accompagnati (un numero senza precedenti per l'UE), non può essere sottovalutato. L'origine dei flussi richiede interventi differenziati perché è il frutto di situazioni critiche diverse, per quanto tutte note da molto tempo: l'instabilità politica e le condizioni di insicurezza in Afghanistan, Iraq e Siria da un lato e la povertà diffusa, i conflitti e il degrado ambientale nel Corno d'Africa e in Africa occidentale dall'altro. Si tratta di aree prioritarie d'intervento per la politica estera dell'Italia e dell'UE; per questa ragione un raccordo stretto, in termini di coordinamento e coerenza, tra la politica estera e quella interna di sicurezza e integrazione è oggi prioritario.

3. Osservatorio nazionale: il Regno Unito

Il voto al referendum del 23 giugno 2016 che ha determinato l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea ha trovato nell'immigrazione uno dei temi più caldi che hanno orientato le scelte degli elettori. Del resto, a inizio del 2016 lo stesso governo conservatore del primo ministro David Cameron, contrario alla *Brexit*, aveva introdotto controlli supplementari sull'immigrazione, in particolare per i cittadini provenienti dai nuovi Stati membri dell'UE, e regole più severe sull'immigrazione per i cittadini UE già presenti sul territorio britannico, a cominciare da alcune limitazioni alle prestazioni sociali per gli immigrati comunitari da applicarsi progressivamente negli anni a venire.

È, quindi, interessante presentare alcuni dati circa la realtà migratoria di lungo periodo (con riferimento a chi risiede per non meno di 12 mesi) di oggi, contenuti nella relazione di fine agosto 2016 dell'Ufficio nazionale di statistica e del governo britannici¹⁸.

Graf. 14. Flussi migratori di lungo periodo e saldo netto su base annua (migliaia)

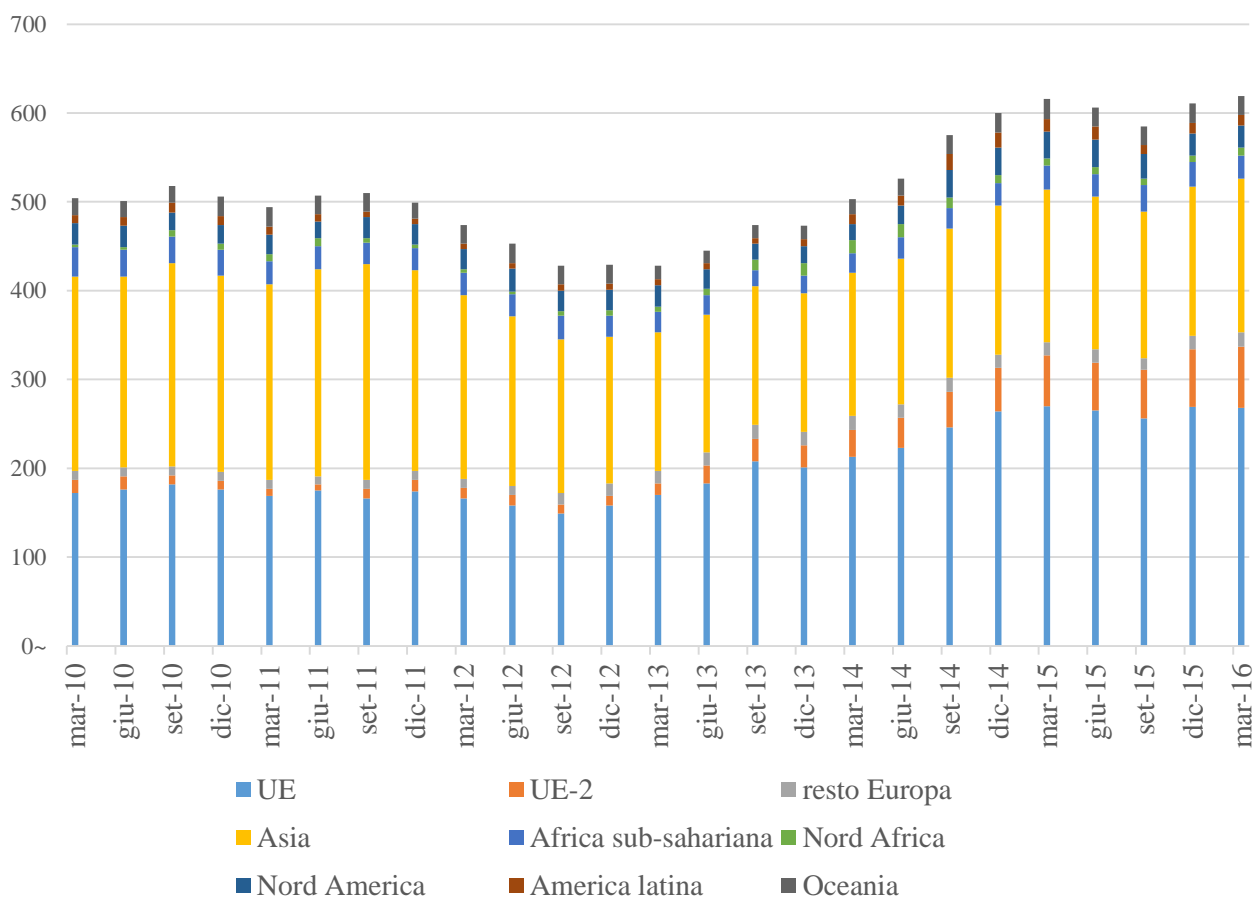


Fonte: Elaborazione dati *Office for National Statistics, Long-Term International Migration*.

Su base annua, a fine marzo 2016 il tasso netto di migrazione registrava un afflusso di 327.000 persone, come effetto di un aumento di 180.000 cittadini dell'UE e 190.000 cittadini non-UE e della riduzione di 43.000 cittadini britannici emigrati all'estero.

¹⁸ UK Office for National Statistics, Home Office, Department for Work and Pensions (2016), *Migration Statistics Quarterly Report: August 2016*, Londra, 26 agosto.

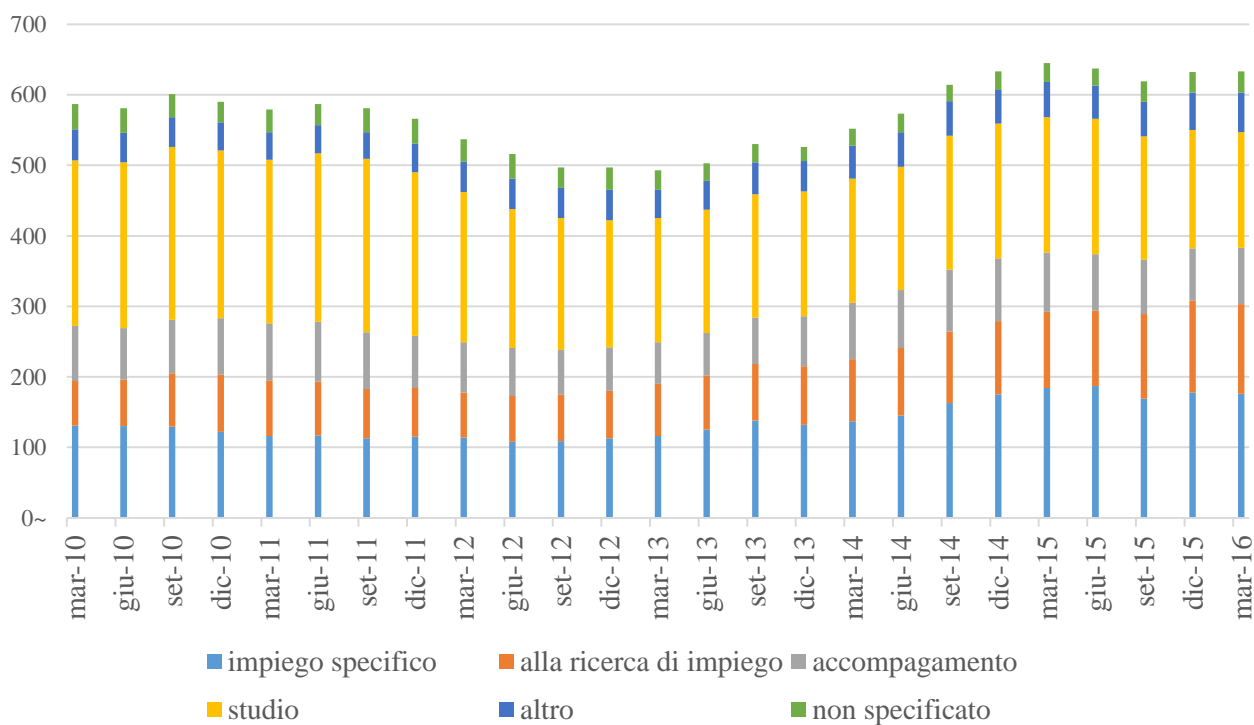
Graf. 15. Origine dei flussi di migrazioni di lungo periodo su base annua (migliaia)



Fonte: Elaborazione dati *Office for National Statistics, Long-Term International Migration*.

In valori assoluti, l'ultimo dato disponibile indica che gli immigrati sono stati 633.000 (combinando 268.000 cittadini dell'UE e 282.000 non-UE) e i cittadini britannici emigrati 306.000. Il divario tra immigrati provenienti dall'UE e quelli invece provenienti da paesi terzi si è ridotto nel corso dei 12 mesi considerati, in particolare per l'incremento di immigrati provenienti dall'UE a 15 e soprattutto da Bulgaria e Romania (cosiddetta UE-2, cioè i due paesi che hanno aderito nel 2007), con un livello record di 69.000 persone.

Graf. 16. Principali motivazioni delle migrazioni internazionali di lungo periodo (migliaia)



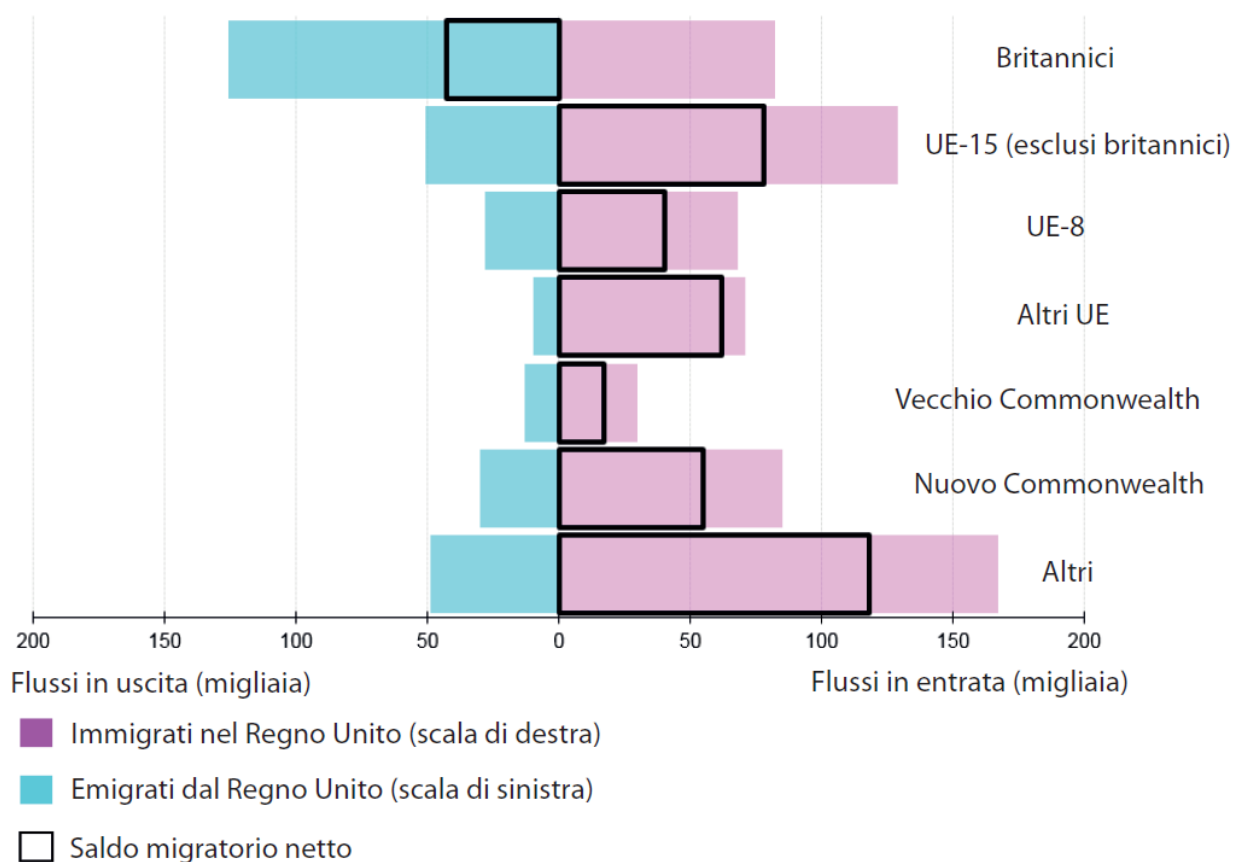
Fonte: Elaborazione dati *Office for National Statistics, Long-Term International Migration*.

Gli ingressi per motivi di lavoro si confermano stabilmente come la più comune motivazione per l’immigrazione a lungo termine (303.000 casi), con una quota significativa di persone con un impiego preciso da assumere (176.000) e un numero un po’ inferiore di persone alla ricerca di impiego (127.000). Bulgari e romeni tendono ad arrivare quasi esclusivamente per motivi di lavoro (o per accompagnare familiari alla ricerca di lavoro).

A marzo del 2016, l’immigrazione di lungo periodo per motivi di studio – la seconda motivazione delle migrazioni di lungo periodo – risultava pari a 164.000 persone (combinando cittadini britannici, dell’UE e di paesi terzi), il dato più basso dal 2007. A differenza degli immigrati originari di Stati membri dell’UE, nel caso dei cittadini di paesi non-UE i motivi di studio sono prevalenti. Le domande di visto da parte di cittadini di paesi non-UE per studiare nella scuola terziaria, a giugno del 2016, erano pari a 163.338.

Le richieste di asilo, sempre a giugno 2016, erano 44.323, includendo anche familiari a carico, il che corrisponde a un incremento ininterrotto per il sesto anno: ma è un livello ben al di sotto del picco raggiunto nel 2002 (103.081). Le principali nazionalità dei richiedenti asilo sono risultate Iran, Pakistan, Iraq ed Eritrea.

Graf. 17. Composizione per nazionalità delle migrazioni internazionali di lungo periodo (migliaia)



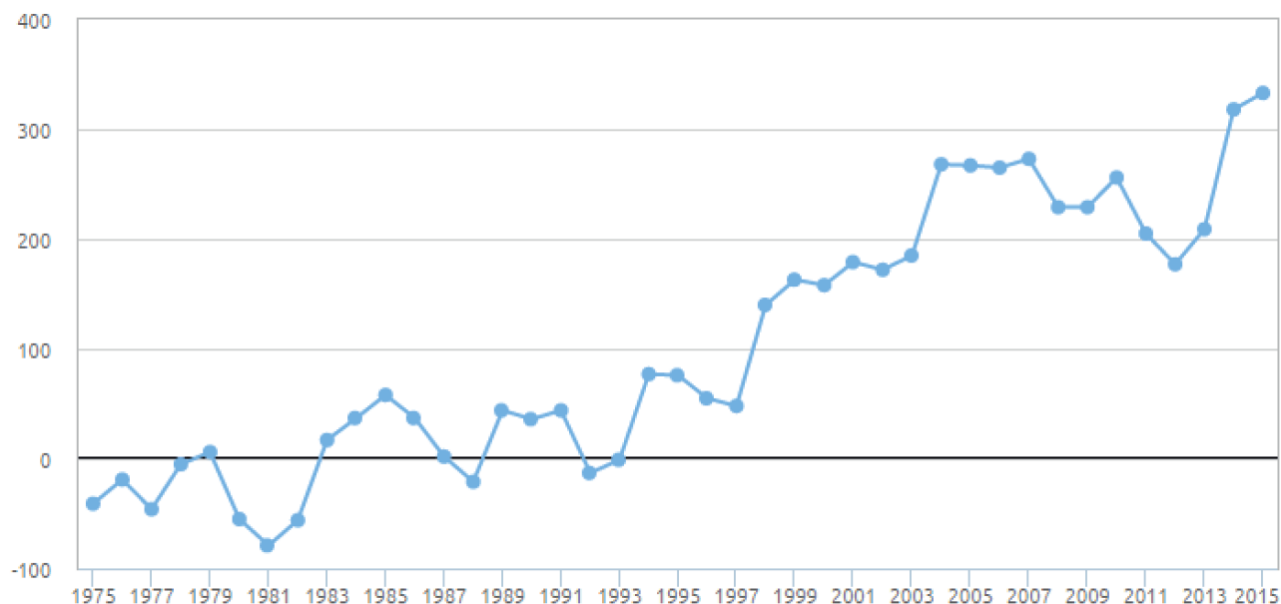
Fonte: Elaborazione dati *Office for National Statistics, Long-Term International Migration*.

La fotografia del marzo 2016 riassume, per diversi raggruppamenti di nazionalità, il dato relativo a ingressi (flusso di immigrati), uscite (flusso di emigrati) e saldo netto. Come già detto, la pressione dall'esterno è duplice: Stati membri dell'UE (sia l'Unione a 15, in particolare i paesi mediterranei, sia il gruppo UE-8 costituito dagli Stati che hanno aderito nel 2004 – Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria – sia il gruppo UE-2 costituito da Bulgaria e Romania che hanno aderito nel 2007) e paesi del vecchio Commonwealth (i domini pre-1945) e, ancor di più, del nuovo Commonwealth (membri africani ed asiatici, mediamente più poveri) e da paesi del Medio Oriente e Nord Africa.

Il saldo netto finale risente di un numero in calo di britannici che emigrano: l'emigrazione in tutto il 2015 ha interessato 297.000 persone, a fronte di un livello molto più alto nel 2008, quando raggiunse le 427.000 persone.

Un'indicazione opposta, non contenuta nella base dati utilizzata, è quella riferita alle migrazioni di breve periodo (un periodo inferiore ai dodici mesi): il numero di britannici che sono andati all'estero per un breve periodo supera abbondantemente quello degli stranieri trasferitisi per un soggiorno breve nel Regno Unito: nel 2014, a fronte di 420.000 britannici all'estero si sono registrati 241.000 migranti nel Regno Unito.

Graf. 18. Saldo netto delle migrazioni internazionali di lungo periodo (migliaia)



Fonte: Elaborazione dati *Office for National Statistics, Long-Term International Migration*.

In un orizzonte di lungo periodo, il saldo migratorio netto evidenzia una tendenza ininterrotta alla crescita, seppure intervallata da momentanee inversioni di tendenza, l'ultima delle quali si è avuta in coincidenza con lo scoppio della più recente crisi economica.

Come evidenziato dal *Migration Observatory* dell'Università di Oxford¹⁹, a seguito del processo di allargamento dell'UE nel 2004 – che interessò principalmente paesi membri dell'ex blocco orientale, con livelli di reddito molto più bassi del resto dei paesi dell'UE – il Regno Unito è diventato stabilmente uno dei tre paesi che hanno accolto più lavoratori dai nuovi Stati membri.

A seguito della crisi economica del 2009, i paesi UE del Mediterraneo, come Grecia e Spagna, hanno dovuto fronteggiare serie difficoltà economiche con tassi di disoccupazione superiori al 20%, e il Regno Unito è diventato paese di destinazione di emigrazioni per motivi di lavoro anche da Stati membri da molto tempo dell'Unione.

Il fatto che i migranti per motivi di lavoro (in buona parte europei dell'est e del Mediterraneo occidentale) svolgano un ruolo chiave nell'economia di oggi e risultino vitali per i servizi sanitari, l'edilizia, i servizi e i settori tecnologici nel Regno Unito non sembra abbia influenzato molto le scelte degli elettori al referendum.

¹⁹ <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/what-do-we-know-about-eu-migration-to-the-uk/>

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Focus:

Flussi migratori

Mediterraneo allargato

Focus Euroatlantico

Sicurezza energetica

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: st_affari_esteri@camera.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>