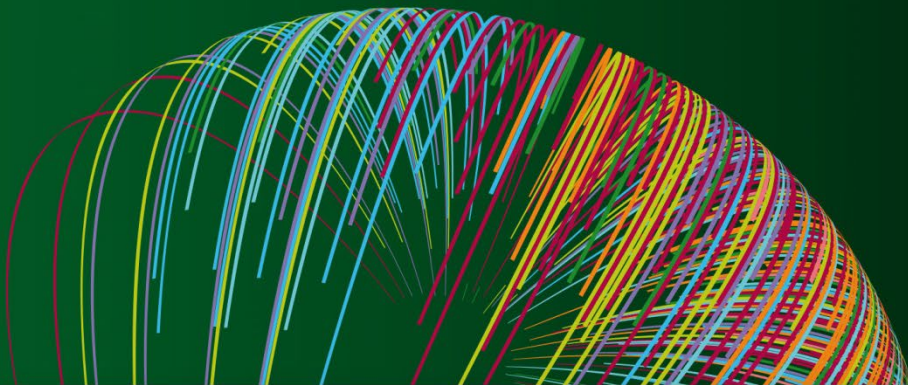


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Flussi migratori

gennaio/aprile 2022

n. 44

Focus

FOCUS Migrazioni internazionali
Osservatorio quadrimestrale n. 1 - 2022
(gennaio - aprile)

maggio 2022

di *Marco Zupi*

Piazza Venezia 11 – 00187 Roma – 066990630 – cespi@cespi.it – www.cespi.it

Sommario

Abstract.....	5
1. Osservatorio mondiale: gli effetti della guerra in Ucraina sulle condizioni dei rifugiati e sul flusso delle rimesse a livello mondiale	6
1.1 La situazione dei rifugiati e sfollati nel mondo	6
1.1.1 I principali motivi per cui la guerra in Ucraina potrà avere ripercussioni anche su rifugiati e sfollati nel resto del mondo.....	7
1.1.2 Alcune tra le principali crisi da non dimenticare	10
1.2 La dinamica delle rimesse nel mondo.....	15
1.2.1 L'andamento dei flussi di rimesse verso i Paesi in via di sviluppo	16
1.2.2 I probabili effetti della guerra in Ucraina sui flussi di rimesse verso i PVS.....	18
2. Osservatorio regionale: le persone fuggite dall'Ucraina e rifugiatesi nei Paesi vicini e dell'UE.....	22
2.1 Distribuzione delle persone fuoriuscite dall'Ucraina a fine aprile 2022.....	22
2.2 Evoluzione temporale della fuoriuscita di ucraini dal 24 febbraio al 30 aprile.....	25
2.3 L'attivazione della direttiva 2001/55/CE sulla Protezione Temporanea	29
2.4 Lo stato dell'accoglienza degli ucraini in Europa	31
3. Osservatorio nazionale: gli sfollati interni e le rimesse in Ucraina.....	40
3.1 La portata della crisi degli sfollati interni in Ucraina	40
3.2 L'importanza delle rimesse in Ucraina e le prospettive future.....	47

Abstract

La guerra in Ucraina, cominciata il 24 febbraio 2022, sta avendo conseguenze drammatiche in Ucraina, ma ha implicazioni dirette su scala regionale e implicazioni a livello mondiale. Per questa ragione, tutte e tre le sezioni del Focus approfondiscono dimensioni e fenomeni in relazione diretta e indiretta con la nuova emergenza che l'Europa si trova ad affrontare. Anche se tutti gli occhi sono puntati sulla crisi ucraina, le conseguenze mettono a dura prova popolazioni vulnerabili anche nel resto del mondo.

La sezione migrazione internazionale approfondisce due temi: le implicazioni della guerra sulla situazione dei rifugiati nel resto del mondo e gli effetti possibili sul flusso di rimesse nel mondo. Per quanto riguarda il tema dei rifugiati, la situazione era drammatica già prima dello scoppio della guerra in Ucraina: nel 2021, più di 84 milioni di persone erano sfollate con la forza in tutto il mondo a causa di conflitti armati, violenza diffusa o indiscriminata o violazioni dei diritti umani. Secondo le Nazioni Unite, gli sfollati comprendevano 26,6 milioni di rifugiati, 4,4 milioni di richiedenti asilo, 48 milioni di sfollati interni e 5,7 milioni di venezuelani sfollati all'estero. Il sotto finanziamento degli interventi umanitari a sostegno di rifugiati e sfollati interni rischia di aggravarsi, a fronte dell'impegno straordinario da parte della comunità internazionale, in primis i Paesi OCSE, a favore della popolazione ucraina. Oltre alle principali ragioni che possono far prefigurare una minore attenzione alle tante crisi dei rifugiati nel mondo, protratte nel tempo, sono presentati alcuni recenti dati sulla gravità di alcune di queste crisi: Siria, Afghanistan, Myanmar, Sudan del sud, Yemen e diversi altri Paesi dell'Africa sub-sahariana.

Per quanto riguarda le rimesse nel mondo, i flussi di rimesse in uscita dalla Russia potrebbero crollare del 40%, dato il previsto calo del PIL e l'ulteriore effetto negativo dovuto alle sanzioni. Le incertezze in Russia potrebbero determinare problemi occupazionali e, quindi, un calo anche del flusso di immigrati stagionali provenienti soprattutto dai Paesi vicini, con un conseguente forte calo dei trasferimenti di rimesse verso i Paesi dell'Asia centrale che ne sono fortemente dipendenti. Oltre alla regione dell'Asia centrale, sono passati in rassegna i possibili effetti negativi della guerra in Ucraina sul flusso di rimesse verso le altre regioni del mondo.

In poco più di due mesi, da quando la Federazione russa ha lanciato la sua offensiva il 24 febbraio 2022, più di 5,5 milioni di persone sono fuggite dall'Ucraina. Secondo le stime, più del 50% è arrivato in Polonia. Anche Ungheria, Moldavia, Romania, Slovacchia e altri Paesi europei stanno accogliendo un gran numero di rifugiati. La seconda sezione presenta la situazione regionale in tutta la sua eccezionalità. Da una parte, abbiamo assistito alla crisi dei rifugiati in più rapida crescita dalla Seconda Guerra Mondiale; dall'altra parte, la risposta in termini di sostegno e accoglienza offerti dall'UE è senza precedenti. Le autorità governative, le organizzazioni umanitarie, le comunità locali e i volontari che si occupano dell'accoglienza e dell'assistenza dei rifugiati hanno segnalato diverse difficoltà, ma si stanno impegnando molto. Dopo una presentazione delle stime dei rifugiati nei diversi Paesi, a cominciare da quelli che confinano con l'Ucraina, un'attenzione particolare è rivolta alle iniziative dell'UE: l'attivazione della direttiva 2001/55/CE sulla Protezione Temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, mai applicata in precedenza, è forse la misura più emblematica di questo sforzo senza precedenti. Il profilo particolare dei rifugiati – al 95% donne e minori – è solo uno dei fattori che concorrono a spiegare l'attitudine molto diversa degli europei rispetto a quella sperimentata nei confronti di rifugiati di altre nazionalità e che sono oggetto di approfondimento. Infine, mostrando lo stato dell'accoglienza degli ucraini in Europa, sono evidenziate le principali sfide che si profilano al riguardo

La terza sezione del focus si concentra sulla situazione attuale in Ucraina, approfondendo simmetricamente a quanto fatto nella prima sezione sia il tema degli sfollati interni che quello delle rimesse. Gli sfollati interni a inizio maggio hanno superato la soglia degli 8 milioni di persone. Dopo una breve presentazione degli andamenti demografici più recenti, è illustrata la localizzazione e concentrazione territoriale degli sfollati, sia in termini di aree di destinazione che di zone di provenienza di questa componente particolarmente vulnerabile della popolazione. Una popolazione a prevalenza femminile, esposta a una molteplicità di rischi e che gli interventi umanitari raggiungono con molta difficoltà. Il trasferimento delle rimesse verso l'Ucraina, infine, è un dato che riflette il nuovo posizionamento geopolitico dell'Ucraina: nel corso degli anni, la quota delle rimesse dalla Polonia è cresciuto ininterrottamente fino a rappresentare un terzo del totale, mentre la quota delle rimesse dalla Russia è ininterrottamente sceso fino ad arrivare a pesare solo il 6% del totale nel 2021. Non solo le rimesse sono la prima componente della finanza per lo sviluppo (bene superiore a Investimenti diretti esteri e Aiuti pubblici allo sviluppo) ma mostrano una resilienza a seguito di shock impreveduti. È probabile che le rimesse dalla Russia si azzerino, ma saranno più che compensate da un aumento di rimesse (con costi di trasferimento ridotti) dall'Occidente, il che dovrebbe portare a un picco mai raggiunto di rimesse nel 2022. Esattamente l'opposto dovrebbe accadere ai Paesi dell'Asia centrale, dipendenti dalle rimesse provenienti dalla Russia, che dovrebbero registrare un forte calo.

1. Osservatorio mondiale: gli effetti della guerra in Ucraina sulle condizioni dei rifugiati e sul flusso delle rimesse a livello mondiale

La guerra in Ucraina sta influenzando l'economia mondiale attraverso vari modi. I prezzi delle materie prime, compresa l'energia, sono aumentati notevolmente a causa dell'incertezza sulle interruzioni dell'approvvigionamento. Cresce il rischio di una crisi alimentare globale: a milioni di tonnellate di grano bloccate in Ucraina si aggiungono siccità e protezionismi. Inoltre, sono state imposte sanzioni e restrizioni commerciali a banche e imprese (oltre che individui) russe. Infine, il conflitto ha scatenato una massiccia crisi dei rifugiati, con milioni di ucraini in fuga dal loro Paese. Tutto ciò sta contribuendo ad aumentare l'incertezza nell'economia e sui mercati finanziari, tra le imprese, le famiglie e i migranti nel mondo.

Ci sono anzitutto due dimensioni a livello globale, relative alle migrazioni internazionali, che subiscono probabilmente i maggiori contraccolpi della guerra in Ucraina: la situazione dei rifugiati e sfollati in tutto il mondo e la dinamica delle rimesse nel mondo.

1.1 La situazione dei rifugiati e sfollati nel mondo

In base ai dati relativi alla fine del 2021 – cioè prima della guerra in Ucraina – rilasciati dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR), nell'ultimo decennio la popolazione mondiale di rifugiati è più che raddoppiata. Oltre 84 milioni di persone nel mondo sono state costrette a fuggire dalle loro case. Tra loro ci sono oltre 26,6 milioni di rifugiati, la popolazione più alta mai registrata. Il 68% dei rifugiati nel mondo proviene da soli 5 Paesi.

Molto semplicemente, anche prima della guerra in Ucraina, milioni di persone erano costrette a fuggire da guerre e conflitti, aggravati da calamità di vario genere. Gran parte di queste persone dipendeva e dipende dagli aiuti umanitari per sopravvivere. Oggi, la crisi in Ucraina potrebbe rendere la loro vita ancora più difficile.

Mentre aumentano gli aiuti a milioni di ucraini in condizioni di bisogno, il rischio concreto da evitare è che le persone in fuga altrove diventino meno visibili e ricevano meno aiuto. Ciò è importante e ancora più grave perché i loro bisogni stanno aumentando. Gli aiuti umanitari possono contribuire a mitigare gli effetti di queste crisi sulle comunità vulnerabili, ma in ultima analisi sono necessarie soluzioni politiche inclusive per porvi fine, soluzioni difficili e che richiederebbero l'impegno della comunità internazionale.

In questa prospettiva, l'Ucraina è l'ultimo drammatico conflitto di una lunga lista di emergenze che richiedono immediatamente una risposta politica e umanitaria su larga scala e uno sforzo crescente per la risoluzione dei conflitti. Le crisi prolungate in diverse aree del mondo si stanno aggravando, mentre l'Ucraina monopolizza l'attenzione, almeno qui in Europa.

1.1.1 I principali motivi per cui la guerra in Ucraina potrà avere ripercussioni anche su rifugiati e sfollati nel resto del mondo

Il rischio principale è che le crisi prolungate nel mondo che hanno indotto milioni di persone alla fuga e che richiedono con urgenza una soluzione sia politica che umanitaria, proprio a seguito del conflitto in Ucraina possano incontrare problemi crescenti. Almeno quattro sono le ragioni concomitanti in tal senso e autorevoli organizzazioni indipendenti impegnate sul tema, come il Consiglio norvegese per i rifugiati (*Norwegian Refugee Council*, NRC), non mancano di richiamare l'attenzione di tutti su questi rischi.

Anzitutto, c'è un problema di scarsa disponibilità di finanziamenti complessivi a sostegno immediato dei rifugiati nel mondo.

Gli sforzi globali di soccorso per i rifugiati sono strutturalmente sottofinanziati. A livello mondiale, l'UNHCR deve far fronte a un deficit di finanziamento di circa 10 miliardi di dollari per sostenere i milioni di sfollati in più di 133 Paesi e territori in tutto il mondo. Nel frattempo, a marzo del 2022 l'ONU ha annunciato di aver ricevuto meno di un terzo dei fondi necessari per finanziare completamente le sue operazioni ed evitare la fame nello Yemen: le Nazioni Unite hanno chiesto 4,2 miliardi di dollari per il 2022 per sostenere oltre 23,4 milioni di persone bisognose di aiuti umanitari; ma i leader mondiali sono stati disposti a dare solo meno di un terzo di quanto richiesto dalle Nazioni Unite. La Conferenza dei donatori per l'Afghanistan, ospitata dal Regno Unito alla fine di marzo, ha raccolto solo la metà della somma necessaria.

Anche prima della guerra in Ucraina, le Nazioni Unite faticavano a raccogliere i fondi necessari per fornire tutti gli aiuti umanitari di cui il mondo ha bisogno. Nel loro appello umanitario per il 2021, le Nazioni Unite hanno ricevuto meno della metà dei fondi richiesti. Negli ultimi dieci anni, il divario tra i bisogni umanitari e i finanziamenti destinati alla risposta umanitaria è aumentato drasticamente.

Le risorse finanziarie assorbite dall'emergenza ucraina ben difficilmente saranno la premessa per un incremento significativo delle risorse destinate alle altre emergenze di rifugiati nel mondo e ciò è ancor più grave perché la crisi in Europa inciderà drammaticamente sull'accesso dei richiedenti asilo, rifugiati e sfollati in altre parti del mondo a cibo e carburante, peggiorando ulteriormente una situazione già molto grave.

Che la coperta finanziaria sia corta lo dimostra, purtroppo, anche il dato relativo alla componente elevata dei fondi per gli Aiuti pubblici allo sviluppo (APS) dirottata negli anni recenti alla prima accoglienza dei rifugiati in diversi Paesi dell'UE. In base ai dati rilasciati ad aprile del 2022 dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) sull'APS, i costi sostenuti all'interno dei Paesi donatori per i rifugiati ammontano a 9,3 miliardi di dollari nel 2021, praticamente invariati in termini reali rispetto al 2020, e rappresentano il 5,2% dell'APS totale dei Paesi membri del Comitato per gli aiuti allo sviluppo (*Development Assistance Committee*, DAC) dell'OCSE. In termini reali, il volume dell'APS per i costi dei rifugiati a carico dei donatori si è quasi dimezzato rispetto al picco raggiunto nel 2016, quando ammontava a 16 miliardi di dollari e rappresentava l'11,0% dell'APS totale. La quota di APS assorbita dalle spese interne per i rifugiati resta, comunque, alta e non è un caso che la componente bilaterale per programmi e progetti e assistenza tecnica (esclusi il sostegno ai rifugiati e le donazioni di vaccini) dell'APS sia diminuita del 3,3%

rispetto al 2020. Paesi come Austria Belgio, Islanda e Italia hanno registrato un aumento delle risorse destinate nel 2021 per i costi sostenuti all'interno del Paese donatore per i rifugiati rispetto al 2020.

Tab. 1 – APS totale (equivalente dono) e costi per i rifugiati nei Paesi donatori OCSE-DAC (milioni di dollari correnti e % dell'APS totale)

	APS Equivalente dono (milioni di dollari correnti)	di cui: costi per i rifugiati nei Paesi donatori	Costi interni per i rifugiati (% dell'APS)
Australia	3.444	-	-
Austria	1.460	63	4,3
Belgio	2.571	251	9,8
Canada	6.271	464	7,4
Corea del sud	2.855	1	0,0
Danimarca	2.874	52	1,8
Finlandia	1.436	69	4,8
Francia	15.448	1.151	7,5
Germania	32.232	2.690	8,3
Giappone	17.619	0	0,0
Grecia	264	1	0,4
Irlanda	1.169	50	4,3
Islanda	72	9	12,5
Italia	6.017	556	9,2
Lussemburgo	539	-	
Norvegia	4.673	52	1,1
Nuova Zelanda	681	9	1,3
Paesi Bassi	5.288	410	7,8
Polonia	952	17	1,8
Portogallo	450	9	2,0
Rep. Ceca	362	6	1,7
Rep. Slovacca	151	1	0,7
Regno Unito	15.814	1.235	7,8
Slovenia	115	2	1,7
Spagna	3.542	223	6,3
Stati Uniti	42.311	1.506	3,6
Svezia	5.927	88	1,5
Svizzera	3.927	368	9,4
Ungheria	455	1	0,2
Totale DAC	178.916	9.285	5,2
di cui: Totale UE	81.250	5.641	6,9

Fonte: Elaborazioni dati OECD-DAC.

I dati relativi al 2021 evidenziano come quattro Paesi (Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti) abbiano destinato ciascuno oltre un miliardo di dollari correnti delle spese per l'APS a sostenere i costi all'interno per i rifugiati.

Nel caso dell'Islanda, ben il 12,5% del totale delle spese per l'APS nel 2021 sono andate a favore dei costi interni per l'accoglienza dei rifugiati; nel caso del Belgio la percentuale è stata del 9,8%.

Fornire assistenza ai rifugiati è un obbligo legale e la motivazione per includere i costi dei Paesi donatori per la protezione dei rifugiati nei primi 12 mesi tra i costi sostenuti dall'APS è legittima. Tuttavia, quando non si tratta di risorse aggiuntive e l'ammontare complessivo delle risorse non si incrementa dello stesso importo, ciò implica minori investimenti in altri campi essenziali per la cooperazione allo sviluppo.

A marzo del 2022, l'Italia ha stanziato 110 milioni a sostegno dei rifugiati ucraini, attingendo a risorse stanziate nel bilancio ordinario dell'APS, attraverso lo strumento del sostegno diretto al bilancio del governo ucraino.

Con l'ammontare elevato e straordinario di risorse destinate al soccorso dei rifugiati ucraini, tenuto conto del fatto che non tutte le crisi dei rifugiati sono affrontate con lo stesso livello di coinvolgimento e attenzione da parte della comunità internazionale e che spesso i rifugiati non ricevono un'assistenza adeguata e rimangono per anni in un limbo precario che rende impossibile per questo gruppo vulnerabile iniziare una nuova vita in sicurezza, il rischio è che gli Stati non contribuiranno finanziariamente in modo adeguato per affrontare le crisi dei rifugiati nel mondo, oltre a sottrarre in modo ingiustificato risorse finanziarie ai già limitati fondi dell'APS.

La seconda ragione, strettamente correlata alla precedente, è che non si sente parlare dei milioni di bambini, donne e uomini intrappolati in crisi di rifugiati, semplicemente perché sono crisi trascurate in tutto il mondo. Con l'esclusione delle organizzazioni della società civile che si impegnano quotidianamente su questo fronte e delle Organizzazioni internazionali delle Nazioni Unite deputate ad affrontare il tema, i governi rimangono in disparte, i media internazionali sono assenti e le persone costrette a fuggire sono lasciate senza aiuti di emergenza e senza accesso ai servizi di base.

La disattenzione politica e l'immobilismo generale sono evidentemente correlati al punto precedente. Senza volontà politica è ben difficile mobilitare risorse finanziarie. In pratica, la crisi ucraina evidenzia ancora una volta, se ce ne fosse bisogno, che la distribuzione degli aiuti di emergenza e l'assistenza a richiedenti asilo e rifugiati non si basa, come dovrebbe, esclusivamente sui bisogni. Alcune crisi ricevono più attenzione e sostegno di altre. La guerra in Ucraina e il grande afflusso di rifugiati in Europa rischiano di aggravare questo squilibrio.

Una terza ragione per cui è probabile che la guerra in Ucraina abbia contraccolpi negativi sulle condizioni dei rifugiati nel resto del mondo è che, prima della guerra in Ucraina, la Russia e l'Ucraina fornivano una parte significativa di alcune derrate alimentari a livello mondiale. Secondo il Programma alimentare mondiale (*World Food Program*, WFP) delle Nazioni Unite, i due Paesi da soli rappresentano quasi il 30% delle esportazioni mondiali di grano e orzo, il 20% di tutto il mais e il 76% dell'olio di girasole.

Molteplici conflitti prolungati, il cambiamento climatico, due anni di pandemia da COVID-19 e gli alti prezzi dell'energia avevano già portato, prima della guerra in Ucraina, ai prezzi alimentari più alti dal 2011.

Secondo il WFP, la guerra in Ucraina potrebbe avere conseguenze catastrofiche per milioni di persone in Medio Oriente, Africa e Asia. I più colpiti saranno naturalmente i gruppi più vulnerabili, a cominciare da coloro che sono stati costretti a fuggire dalle loro case. In Paesi come lo Yemen, dove 16,2 milioni di persone sono a rischio elevato di grave malnutrizione, il WFP ha già dovuto ridurre la quantità di cibo fornita ai rifugiati e ad altre persone vulnerabili; lo stesso sta succedendo in altri Paesi dell'Africa orientale e in Medio Oriente.

Una quarta ragione di preoccupazione a seguito della crisi ucraina è che le soluzioni politiche pacifiche sembrano oggi più difficili da trovare. Questo appare in tutta la sua drammaticità nel caso proprio dell'Ucraina, in cui la voce delle armi domina rispetto a qualsiasi altra strada, ma avrà ripercussioni anche altrove. La crescente freddezza delle relazioni politico-diplomatiche, oltre che economiche, tra la Russia e i Paesi occidentali limita gli spazi della diplomazia della pace, con il rischio che arrivi a paralizzarsi, rendendo più difficile trovare soluzioni politiche e pacifiche in Africa, America latina e caraibica, Asia e Medio Oriente.

In realtà, il prolungarsi nei decenni di crisi irrisolte, fino a trasformare situazioni drammatiche di rifugiati in un dato strutturale e permanente – a cominciare, ovviamente, dalla situazione dei palestinesi sulla propria terra e nei vari Paesi del Medio Oriente – metteva già seriamente in discussione la capacità della diplomazia di trovare soluzioni durature in grado di rompere il circolo vizioso delle guerre e dei disastri che obbligano le persone a lasciare la propria casa e/o il proprio Paese.

Oggi, la situazione appare ancor meno incoraggiante. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, per esempio, potrebbe essere meno in grado di prevenire e risolvere i conflitti armati, perché la contrapposizione netta tra Russia e Paesi occidentali rende più difficile qualsiasi soluzione condivisa. In pratica, ciò potrebbe rendere ancor più impervia la strada di una risoluzione delle crisi dei rifugiati che si sono arenate e che perdurano da tempo, mentre nel frattempo le emergenze sanitarie, climatiche e ambientali, politiche ed economiche potrebbero determinare il sorgere di nuove crisi di rifugiati nel mondo.

1.1.2 Alcune tra le principali crisi da non dimenticare

A fronte dei potenziali rischi di aggravamento della situazione dei rifugiati nel mondo come conseguenza della grave crisi ucraina, il numero di persone obbligate a lasciare la propria casa (migranti, rifugiati, richiedenti asilo e sfollati interni) in tutto il mondo ha continuato a crescere a un ritmo allarmante. Come si diceva, non c'è purtroppo solo l'emergenza rifugiati ucraini; la comunità mondiale di operatori nell'emergenza umanitaria ne è ben consapevole, come per esempio segnala costantemente la rete di operatori di *Concern Worldwide*.

Anzitutto, bisogna pensare alla crisi siriana. Oltre il 25% della popolazione mondiale di rifugiati fa parte della diaspora globale a seguito della decennale crisi siriana. Nel 2021, 6,7 milioni di siriani hanno cercato rifugio, principalmente in Libano, Giordania, Iraq, Egitto e

Turchia (che attualmente ospita la più grande comunità di rifugiati). In Libano non esistono campi formali, per cui la popolazione di oltre 1 milione di siriani vive in 2 mila comunità, spesso in rifugi temporanei sovraffollati. Il numero di sfollati siriani all'interno del proprio Paese è pari al numero di rifugiati: i conflitti hanno spinto oltre 6,6 milioni di persone ad abbandonare le proprie case, costringendole a reinsediarsi. Ben 2,98 milioni di persone rimangono ancora in aree difficili da raggiungere e assediato. In vista della conferenza annuale dei donatori prevista a maggio 2022 a Bruxelles, le Nazioni Unite hanno rilevato che i bisogni umanitari in Siria sono i più acuti dall'inizio della crisi, oltre 11 anni fa, e che 14,6 milioni di persone in Siria fanno ora affidamento sugli aiuti, 1,2 milioni in più rispetto all'anno scorso. Le agenzie umanitarie avvertono che il colpo inferto alle forniture agricole globali dalla guerra in Ucraina potrebbe aggravare ulteriormente l'insicurezza alimentare sia all'interno della Siria che in Paesi come la Giordania, il Libano e la Turchia che ospitano un gran numero di rifugiati siriani. I donatori hanno promesso 4,3 miliardi di dollari per quest'anno e 2,4 miliardi di dollari "per il 2023 e oltre", ciò significa importi simili a quelli promessi l'anno scorso, nonostante l'aumento dei bisogni. Le Nazioni Unite avevano chiesto 10,5 miliardi di dollari per il 2022 per coprire il Piano di risposta umanitaria per la Siria e il Piano regionale per i rifugiati e la resilienza.

Allo stesso modo, per gravità della crisi, durata e drammatici sviluppi recenti collegati anche alla *exit strategy* dei Paesi occidentali, la crisi in Afghanistan è drammatica e in via di peggioramento. L'Afghanistan, infatti, continua a essere uno dei principali Paesi di origine dei rifugiati. Circa 1 rifugiato su 10 - cioè 2,6 milioni - è afgano di nascita, e questo numero è oscillato costantemente negli ultimi quattro decenni. Oltre l'88% dei rifugiati afgani è ospitato nei vicini Pakistan e Iran, ai quali la comunità internazionale dei donatori - a cominciare dai Paesi occidentali - non stanno garantendo un sostegno adeguato, condividendo la responsabilità di aiutarli a continuare ad ospitare i rifugiati. Per quanto riguarda gli afgani che vivono ancora nel loro Paese d'origine, quasi due terzi si trovano in aree direttamente interessate dal conflitto. Questo conflitto provoca continui spostamenti interni. Il problema è aggravato dalla limitata capacità delle comunità, del governo e degli attori umanitari di resistere all'impatto di ripetuti disastri naturali, tra cui inondazioni, frane, terremoti e siccità. Il crollo economico che si è verificato a partire dall'agosto 2021, con il ritorno al potere dei Talebani e la proclamazione dell'Emirato islamico di Afghanistan, ha aumentato i livelli di bisogno umanitario, rendendo al contempo difficile la risposta degli aiuti alle comunità vulnerabili, in cui le famiglie non sono in grado di garantire alimentazione adeguata, spese sanitarie essenziali e accesso ai servizi scolastici di base.

Il 31 marzo 2022, la Conferenza sull'Afghanistan 2022, un evento virtuale di impegno a livello ministeriale sul sostegno alla risposta umanitaria, ha evidenziato, nelle parole del Segretario generale delle Nazioni Unite, António Guterres, la drammaticità della situazione nel Paese:

- L'appello per gli aiuti umanitari 2022 per l'Afghanistan richiede 4,44 miliardi di dollari per aiutare 22 milioni di persone bisognose in tutto il Paese. Si tratta del più grande appello mai lanciato per un Paese.
- Il Piano di risposta ai rifugiati 2022 mira ad assistere quasi 6 milioni di persone, tra cui afgani e comunità ospitanti in Pakistan, Iran, Tagikistan, Uzbekistan e Turkmenistan, per un totale di 623 milioni di dollari.

- Oltre 24 milioni di persone – più della metà della popolazione afghana – hanno bisogno di assistenza umanitaria per sopravvivere. Si tratta di un aumento del 30% rispetto allo scorso anno.
- Quasi 23 milioni di afghani soffrono la fame acuta, tra cui quasi 9 milioni di persone sono a un passo dalla fame. È il numero più alto al mondo.
- L'anno scorso 1,3 milioni di persone sono state sfollate all'interno del Paese. Si tratta di un numero senza precedenti, dovuto a una combinazione di conflitti e disastri naturali.
- Secondo il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (*United Nations Development Programme*, UNDP), uno sconcertante 97% degli afghani potrebbe sprofondare nella povertà entro la metà del 2022, a causa dei successivi shock e della crisi economica.
- Secondo il WFP, addirittura il 95% della popolazione non si nutre a sufficienza.

L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Filippo Grandi, ha ricordato come la comunità internazionale non può permettersi di ignorare la “gravissima” situazione in Afghanistan. L'impegno disatteso dai Talebani a tutelare i diritti delle donne e delle minoranze, garantendo l'istruzione femminile, è un fatto molto grave, su cui si è finora steso il silenzio imbarazzato dei governi dei Paesi occidentali che avevano ufficialmente dichiarato di dar credito alle buone intenzioni dei Talebani.

Terza crisi protratta nel tempo da segnalare tra quelle dimenticate è la crisi del Sudan del sud. Dal dicembre 2013, a soli due anni dall'indipendenza, il conflitto nel Paese ha spinto quasi 4 milioni di persone ad abbandonare le proprie case e più della metà è stata costretta a lasciare completamente il Paese. Circa 2,6 milioni di sud sudanesi vivono in comunità di accoglienza all'estero, comprese aree del Sudan, dell'Uganda, dell'Etiopia, del Kenya e della Repubblica democratica del Congo.

A marzo del 2022, l'UNHCR e più di 100 partner umanitari e di sviluppo hanno lanciato un appello per ottenere 1,2 miliardi di dollari per assistere 2,3 milioni di rifugiati sud-sudanesi e i Paesi che li ospitano. I fondi sono necessari per sostenere i rifugiati e aiutare i Paesi ospitanti a fornire cibo, alloggio e accesso ai servizi essenziali, tra cui istruzione e assistenza sanitaria. Poiché due terzi dei rifugiati sud sudanesi hanno meno di 18 anni, i fondi dovranno essere utilizzati anche per iniziative di protezione dell'infanzia, tra cui la registrazione delle nascite e il ricongiungimento familiare. La risposta ai bisogni dei rifugiati del Sudan del sud è stata una delle meno finanziate al mondo nel 2021, ricevendo solo il 21% dei fondi totali richiesti. L'insicurezza, la presenza di rischi esplosivi, le questioni irrisolte relative ad alloggi, terreni e proprietà e la mancanza di servizi di base nelle aree di potenziale ritorno continuano a scoraggiare i rientri su larga scala.

Si stima che nel 2022 oltre 8,9 milioni di persone (tra cui 4,6 milioni di bambini) avranno bisogno di una qualche forma di assistenza e protezione umanitaria all'interno del Paese.

Oltre 2 milioni di persone, pari a un quinto della popolazione complessiva del Paese, sono attualmente sfollate all'interno, tra cui 34 mila persone che vivono nel sito di protezione dei civili a Malakal, la capitale dello Stato dell'Alto Nilo nello Stato federale del Sudan del sud.

Gli estremi livelli di insicurezza alimentare e malnutrizione, che colpiscono due terzi della popolazione del Paese, determinano una delle peggiori emergenze di insicurezza alimentare al mondo. Secondo le stime, 8,3 milioni di persone, compresi i rifugiati, dovrebbero soffrire

di grave insicurezza alimentare al culmine della stagione di magra del 2022 (maggio-luglio). Ciò rappresenta un aumento del 7% rispetto ai 7,7 milioni di persone del 2021. Gli eventi climatici estremi hanno portato al degrado delle risorse naturali, alla riduzione della produzione agricola, all'insicurezza alimentare e alla perdita dei mezzi di sussistenza. Inoltre, i conflitti armati hanno avuto un impatto devastante sulla situazione della sicurezza alimentare in tutto il Paese, anche attraverso la sottrazione di beni, le restrizioni alla mobilità, gli spostamenti e gli ostacoli all'assistenza alimentare.

Le analisi dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli aiuti umanitari (*UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, OCHA) sulla situazione attuale sono impietose. Il 2021 ha visto un deterioramento della situazione umanitaria nel Paese, che ha dovuto affrontare l'instabilità sociale e politica dovuta alla violenza e a una serie di shock interconnessi, tra cui il conflitto, le inondazioni persistenti e senza precedenti, l'inflazione e l'impatto economico dovuto alla pandemia da COVID-19. Ciò ha portato a massicci spostamenti interni e transfrontalieri, mettendo ulteriormente a dura prova le scarse risorse, i mezzi di sussistenza e i servizi di base e aumentando i rischi di protezione, in particolare per i gruppi più vulnerabili. L'insicurezza, alimentata dalla violenza diffusa a livello subnazionale, dalla criminalità e dall'impunità su larga scala, la mancanza di progressi nell'attuazione della giustizia di transizione e degli accordi di sicurezza hanno portato a un deterioramento del contesto di protezione, continuando a ostacolare il processo di pace.

Una quarta emergenza protratta nel tempo è quella in Myanmar. Dal 25 agosto 2017, oltre 1,1 milioni di rifugiati Rohingya sono fuggiti dalle violenze in corso in Myanmar, il cui governo si rifiuta di riconoscere i Rohingya come uno dei 135 gruppi minoritari ufficiali del Paese, negando loro la cittadinanza finché si identificano come Rohingya. Molti dei Rohingya apolidi sono finiti in quello che è conosciuto come il più grande campo profughi del mondo a Cox's Bazar, in Bangladesh, città portuale e centro turistico nel sud-est del Bangladesh, a 150 km. a sud della città di Chittagong. Nel 2017, centinaia di migliaia di rifugiati Rohingya sono arrivati nel distretto di Cox's Bazar, arrivando a 725 mila nell'ottobre 2018; il conseguente campo profughi è diventato il più grande del mondo. Nel marzo 2021, un incendio nel campo profughi ha fatto sfollare più di 45 mila rifugiati.

L'UNHCR stima che, al 31 dicembre 2021, ci fossero 918.841 persone (192.908 famiglie) che risiedevano nei campi in Bangladesh. La famiglia media era composta di 4,7 persone. Tutti i rifugiati, tranne il 4%, erano arrivati dopo il 2016. La maggior parte di questi rifugiati si era stabilita nella regione di Cox's Bazar e viveva in campi profughi molto estesi, gestiti dall'UNHCR o in insediamenti non ufficiali. Il 52% dei rifugiati nei campi era costituito da bambini, il 4% da anziani e l'1% da persone con disabilità, tutti gruppi particolarmente vulnerabili. Le donne erano leggermente più numerose degli uomini, 52% contro 48%. Il 68% dei Rohingya proveniva dalla città di Maungdaw, nella parte occidentale del Myanmar.

Ad aprile 2022, il rapporto della FAO, intitolato *Rohingya Refugee Crisis. Joint's Response Plan 2022*¹, conferma che quasi 1 milione di rifugiati Rohingya in Bangladesh vive nei campi di Cox's Bazar e sull'isola di Bhasan Char², dipendendo completamente dagli aiuti umanitari.

¹ <https://reliefweb.int/report/bangladesh/bangladesh-rohingya-refugee-crisis-joint-response-plan-2022>

² Il 26 gennaio 2017 il governo del Bangladesh ordinò il reinsediamento nell'isola di rifugiati rohingya a causa del sovraffollamento dei campi e della tensione con le popolazioni ospitanti; l'organizzazione Human Rights Watch definì quell'operazione "un disastro umanitario e dei diritti umani in divenire". Si veda: S. Kullab (2017), "The Trouble With

L'afflusso di rifugiati aggiunge un'immensa pressione sulle comunità ospitanti e sull'ambiente, in un Paese densamente popolato e a rischio di eventi meteorologici estremi.

I rifugiati e le comunità ospitanti hanno bisogno di un sostegno urgente e di soluzioni ecocompatibili per migliorare la produzione e l'accesso al cibo.

Ovviamente le quattro crisi di rifugiati perduranti nel tempo appena citate e pressoché dimenticate – Siria, Afghanistan, Sudan del sud e Myanmar – sono solo esempi e non pretendono di esaurire la casistica né di imporre ordini di priorità. A conferma di ciò, per ragioni di spazio, si possono semplicemente indicare alcuni altri casi preoccupanti che meriterebbero molta maggiore attenzione, senza per questo poterli qui approfondire adeguatamente:

- Yemen, in cui, a sette anni dall'inizio di una delle peggiori crisi umanitarie del mondo, circa 4,2 milioni di persone sono ancora sfollate dalle loro case nel Paese e – come già ricordato – ben 23,4 milioni di yemeniti hanno bisogno di assistenza umanitaria. Si tratta di una realtà in cui gli appelli agli aiuti risultano drasticamente sottofinanziati, in un contesto di conflitto che si protrae da molti anni senza soluzioni politiche.
- Repubblica democratica del Congo, che rimane una delle più grandi crisi dimenticate del mondo. Il numero di sfollati è oggi il più alto in Africa. Nel 2021 sono stati registrati oltre 864 mila rifugiati congolesi. Questo dato non comprende gli oltre 4,5 milioni di congolesi sfollati all'interno del proprio Paese a causa delle violenze nelle regioni del Kasai, Tanganica, Ituri e Kivu. Contemporaneamente, la Repubblica democratica del Congo è anche una grande comunità ospitante per i rifugiati provenienti dai Paesi vicini.
- Sudan, uno dei principali Paesi di asilo per rifugiati (compresa la più grande popolazione di rifugiati dal Sudan del sud), ma anche un Paese che produce un numero crescente di rifugiati: oltre 805 mila a dicembre 2021. Molti sudanesi fuggono da violenze prolungate o da siccità e carestie causate dal cambiamento climatico.
- Somalia, altra situazione di un conflitto armato che dura da oltre 25 anni, il cui numero di rifugiati nel mondo negli ultimi anni è in lento declino (da circa un milione alla fine del 2017 a 790 mila alla fine del 2020), con molti rifugiati che hanno trovato rifugio in Etiopia, Kenya e nello Yemen. Negli ultimi anni, come altri Paesi del Corno d'Africa, la Somalia è stata tormentata dalla siccità e da altri effetti del cambiamento climatico.
- Repubblica Centrafricana, la cui popolazione è stata colpita, a partire dalla fine del 2012, da episodi di violenza settaria che hanno causato lo sfollamento di oltre 1 milione di persone. A dicembre 2021, questo numero comprende oltre 713 mila rifugiati, con un aumento di oltre 100 mila persone rispetto al 2020.
- Eritrea, con oltre il 10% della popolazione – oltre 492 mila persone – che vive come rifugiato a causa dell'instabilità sociale e politica e della violenza.
- Mozambico, dove nei primi quattro mesi del 2022 ben cinque tempeste tropicali e cicloni hanno colpito le zone costiere settentrionali del Paese. A marzo, il solo ciclone tropicale Gombe ha colpito più di 736 mila persone, tra cui rifugiati e sfollati interni. L'UNHCR ha lanciato l'allarme: il crescente impatto della crisi climatica sta

amplificando la vulnerabilità, spingendo gli sfollati e rendendo la vita più difficile ai rifugiati, agli sfollati interni e alle comunità ospitanti in Mozambico. Nel frattempo, la violenza nella provincia settentrionale di Cabo Delgado continua a causare nuovi sfollamenti e a impedire alle agenzie di aiuto di raggiungere le persone in difficoltà. L'UNHCR ha anche lanciato l'allarme perché la risposta internazionale in corso è significativamente sotto-finanziata.

L'elenco potrebbe proseguire, le agenzie umanitarie avvertono della crescente crisi della fame nel Sahel, perché i cambiamenti climatici, la siccità e l'insicurezza stanno contribuendo al rapido peggioramento della crisi della fame nella regione del Sahel centrale in Africa. Secondo *Save the Children*, circa 4 milioni di bambini sotto i 5 anni sono a rischio di malnutrizione acuta. Il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) ha stimato che 10,5 milioni di persone in totale rischiano di soffrire la fame durante la prossima "stagione di magra", tra un raccolto e l'altro. La grave siccità ha ridotto la produzione alimentare, mentre i conflitti e l'insicurezza, in particolare in Burkina Faso, Mali e Niger, hanno aggravato il problema, costringendo le persone ad abbandonare le loro case e i loro raccolti.

1.2 La dinamica delle rimesse nel mondo

Il flusso di rimesse mondiale ha fronteggiato la durezza degli effetti economici e di limitazione alla mobilità umana dovuti alla pandemia da COVID-19 e l'andamento registrato negli ultimi due anni ha mostrato un'elevata resilienza, che va al di là dell'effetto contabile di uno spostamento – soprattutto durante la fase di *lockdown* – dall'uso dei canali informali di trasferimento delle rimesse a quello formale, più facilmente rilevato dalle statistiche ufficiali. Non va sottovalutato questo fattore che ha determinato, molto probabilmente, un aumento negli ultimi due anni della quota di rimesse transitate per i canali che affiorano nelle statistiche, a fronte di un decremento dei flussi transitati per i canali invece non rilevati, senza che ciò implichi un aumento totale effettivo. Allo stesso modo, però, non va trascurato l'importante effetto di stimolo indotto dalle misure di stimolo fiscale adottate nei diversi Paesi a sostegno del reddito e del lavoro, che hanno consentito anche ai migranti di reagire a una crisi sistemica di eccezionale gravità.

Da fine aprile, a seguito della guerra in Ucraina, è prevedibile uno shock sul mercato delle rimesse, che avrà ripercussioni non solo in termini di afflusso e deflusso di rimesse verso e da Ucraina e Russia, ma anche a livello generale. Due recenti pubblicazioni, in seno all'iniziativa KNOMAD della Banca Mondiale che si propone come hub globale di conoscenza e competenza politica in materia di migrazione e sviluppo, approfondiscono il tema³ e delle implicazioni globali si dà qui di seguito conto.

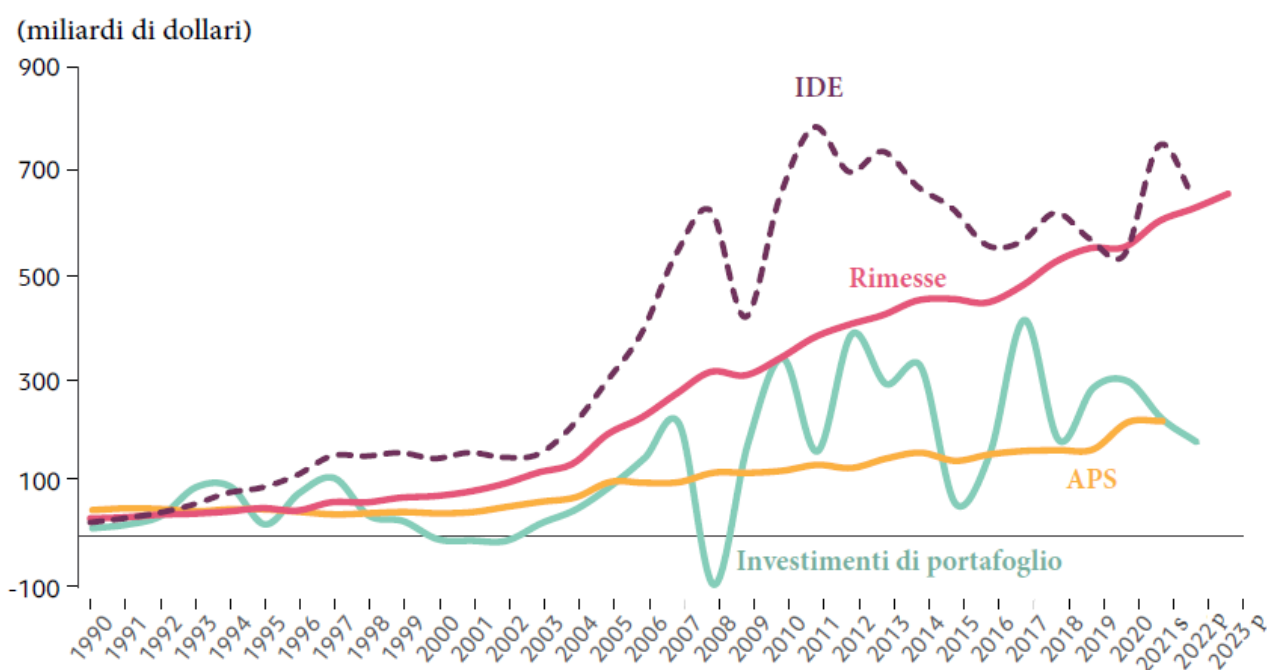
³ D. Ratha, E. Ju Kim (2022), "Russia-Ukraine Conflict: Implications for Remittance flows to Ukraine and Central Asia", *KNOMAD Policy Brief*, N. 17, 4 marzo; KNOMAD (2022), "Implications of the Ukraine crisis and COVID-19 on global governance of migration and remittance flows", *Migration and Development Brief*, N. 36.

1.2.1 L'andamento dei flussi di rimesse verso i Paesi in via di sviluppo

Nel 2022, si prevede che i flussi di rimesse verso i Paesi in via di sviluppo (PVS, ovvero Paesi con economie a basso e medio reddito) aumentino del 4,2% fino a raggiungere i 630 miliardi di dollari. Questo dato fa seguito a una crescita significativa dell'8,6% registrata nel 2021, quando i flussi di rimesse hanno raggiunto 605 miliardi di dollari.

Nell'anno di recessione 2020, le rimesse si sono dimostrate resistenti e sono state la principale fonte di finanziamento internazionale per i PVS, mentre gli Investimenti Diretti Esteri (IDE) sono scesi del 12% a causa del calo dell'attività globale.

Fig. 1 - Rimesse, IDE, Investimenti di portafoglio e APS verso i PVS, 1990-2023



s: stima

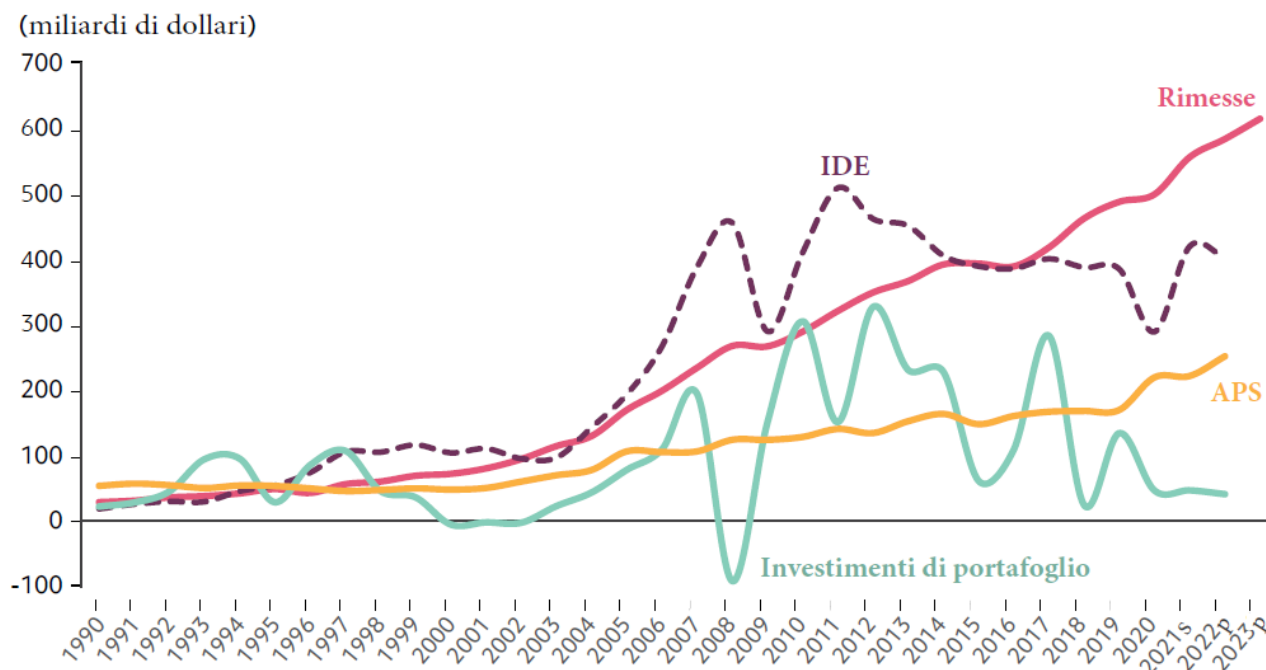
p: previsioni

Fonte: KNOMAD/Banca Mondiale, 2022.

Le rimesse – peraltro, il flusso rilevato statisticamente dai dati nazionali, che è probabilmente una sottostima rispetto al flusso complessivo reale, perché una componente, quella transitata per i canali informali di intermediazione, sfugge alle rilevazioni statistiche – si sono consolidate negli ultimi dieci anni come il principale flusso finanziario internazionale per lo sviluppo verso i PVS, a fianco degli IDE. A differenza degli IDE e degli Investimenti di portafoglio, poi, e in modo simile al flusso dell'APS (che però è di un ordine di grandezza molto inferiore), il flusso di rimesse evidenzia un tasso di volatilità molto basso, il che costituisce un aspetto molto positivo per i Paesi riceventi, sia per il carattere anticiclico nelle fasi più difficili della congiuntura economica (come l'attuale) sia per un carattere di più facile prevedibilità dei flussi futuri su cui poter contare.

Se si esclude la Cina, che è il più grande destinatario di IDE, le rimesse sono state la più grande fonte di finanziamento esterno per i PVS dal 2016, ben superiori ai flussi di IDE e pari a circa tre volte l'ammontare dell'APS per oltre un decennio.

Fig. 2 - Rimesse, IDE, Investimenti di portafoglio e APS verso i PVS, escludendo la Cina, 1990-2023



s: stima

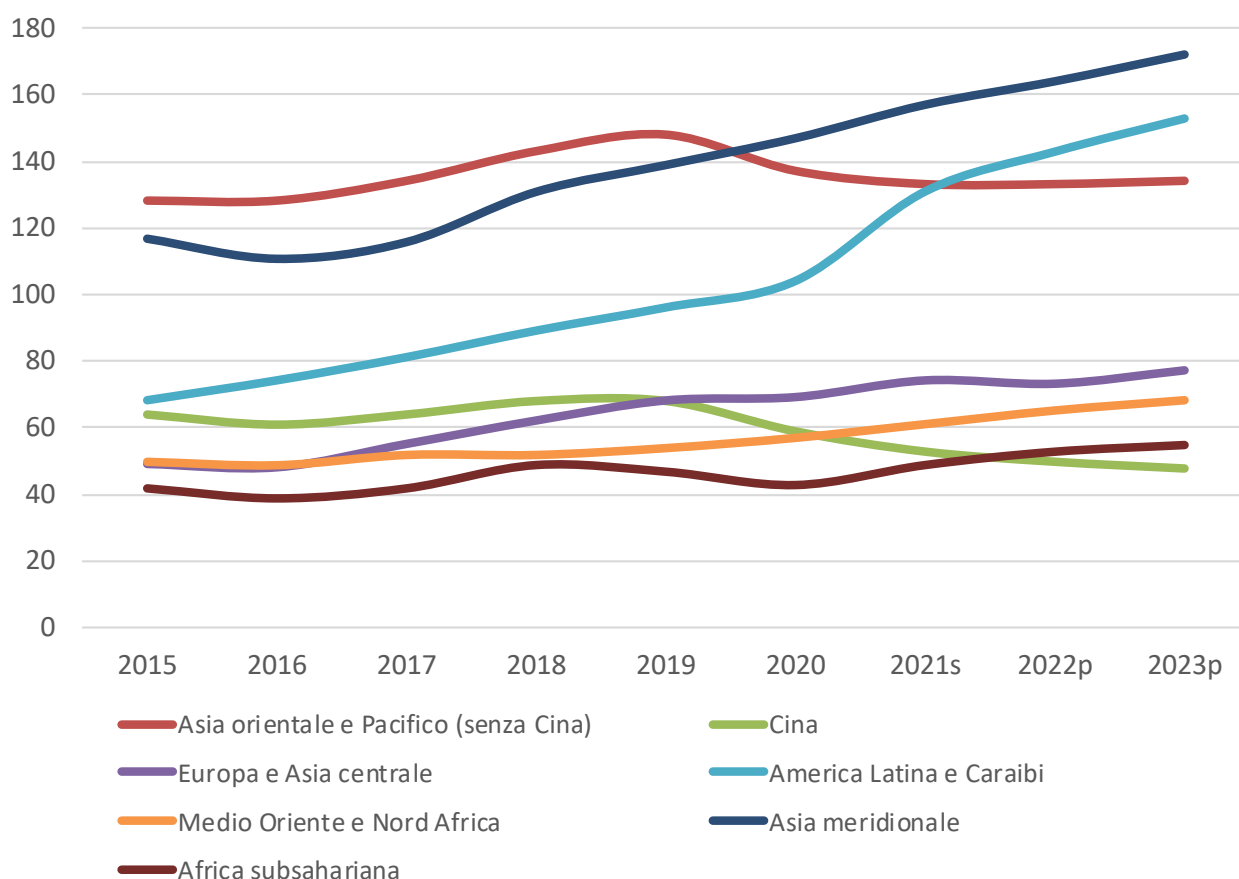
p: previsioni

Fonte: KNOMAD/Banca Mondiale, 2022.

A livello disaggregato per regioni nel mondo, le stime relative al 2021 e le previsioni per il 2022 mostrano un andamento eterogeneo. In termini assoluti, Asia meridionale (un afflusso di 157 miliardi dollari nel 2021 e 164 miliardi nel 2022) e America latina e caraibica (131 miliardi dollari nel 2021 e 143 miliardi nel 2022) si confermano le regioni che ricevono l'afflusso più elevato al mondo di rimesse. In termini di tasso di crescita percentuale annuo, però, l'America latina e caraibica registra l'incremento maggiore (+25,3% nel 2021 ed è previsto un +9,1% nel 2022), senza peraltro aver mai registrato una diminuzione percentuale negli ultimi anni; segue l'Africa sub-sahariana (+14,1% nel 2021 ed è previsto un +7,1% nel 2022), a fonte però di un biennio precedente che – unico caso al mondo insieme a Cina e all'Asia orientale e Pacifico – aveva registrato due brusche riduzioni (-4,3% nel 2019 e -8,1% nel 2020). La Cina ha continuato a registrare nel 2021 un calo nell'afflusso di rimesse dalla sua grande diaspora, con una contrazione a due cifre per il secondo anno. In queste regioni, cioè, le rimesse non hanno registrato una tendenza anticiclica nel 2020, quando è scoppiata la prima pandemia da COVID-19, né nel 2021 a seguito dei focolai legati alle nuove

varianti e ai conseguenti blocchi e restrizioni di viaggio, anche se non sono diminuite in modo così precipitoso come gli IDE e altri flussi di risorse.

Fig. 3 - Stime e proiezioni dei flussi di rimesse verso le regioni con PVS (miliardi di dollari)



s: stima

p: previsioni

Fonte: Elaborazione dati KNOMAD/Banca Mondiale, 2022.

1.2.2 I probabili effetti della guerra in Ucraina sui flussi di rimesse verso i PVS

Nonostante i segnali di ripresa alla fine del 2021 delle principali economie mondiali, alimentata in particolare negli Stati Uniti e in Europa dalle misure fiscali, monetarie e di liquidità espansive che hanno prodotto una ripresa dei consumi, dell'occupazione e dei salari, i rischi legati alla crisi pandemica da COVID-19 non sono stati superati.

La persistenza della pandemia da COVID-19, le forti differenze nei tassi di vaccinazione tra le regioni (con i bassissimi tassi di vaccinazione in Africa⁴) e il possibile emergere di nuove varianti continuano a gravare sugli scenari internazionali. Inoltre, le difficoltà della catena di approvvigionamento e le pressioni sui prezzi dell'energia e dei prodotti alimentari sono aumentate di intensità già prima dell'azione militare russa in Ucraina, creando le condizioni per una crescita meno dinamica della domanda mondiale e un rallentamento del commercio internazionale.

La guerra in Ucraina è servita ad aumentare le tensioni geopolitiche e a determinare una maggiore volatilità nei mercati finanziari globali, mentre sono cresciuti i precedenti forti aumenti dei prezzi del greggio e dei prodotti alimentari, materie prime per le quali la Russia e l'Ucraina sono i principali fornitori dei mercati mondiali.

Sul piano dell'andamento mondiale del flusso di rimesse, oltre agli effetti diretti sui flussi che interessano specificamente l'Ucraina, si possono prevedere alcuni effetti più generali.

Anzitutto, gli effetti economici diretti della guerra in Ucraina ricadranno sulla Russia e conseguentemente anche sulle economie dell'Asia centrale e del Caucaso, la Moldavia e i Paesi orientali dell'UE, come la Polonia e la Romania.

Secondo le previsioni presentate da KNOMAD, le prospettive per le rimesse in Europa e in Asia centrale nel 2022 sono molto incerte.

I flussi di rimesse in uscita dalla Russia potrebbero crollare del 40%, dato il previsto calo dell'11% del PIL e l'ulteriore effetto negativo dovuto alle sanzioni. Le incertezze in Russia potrebbe determinare problemi occupazionali e, quindi, un calo anche del flusso di immigrati stagionali provenienti soprattutto dai Paesi vicini, con un conseguente forte calo dei trasferimenti di rimesse verso i Paesi dell'Asia centrale che ne sono fortemente dipendenti. Inoltre, un secondo canale di trasmissione del contraccolpo della guerra in Ucraina sul flusso di rimesse dalla Russia potrebbe essere rappresentato da un eventuale deprezzamento del rublo rispetto al dollaro statunitense, che ridurrebbe il valore nominale in dollari delle rimesse inviate in rubli. Infine, ulteriore effetto negativo sul flusso di rimesse dalla Russia potrebbe derivare dall'inasprimento dei controlli sui movimenti dei capitali in uscita, che renderebbe più difficile e costoso il trasferimento di valuta all'estero dalla Russia, il cui sistema bancario risulta meno utilizzabile per i trasferimenti delle rimesse a causa dell'esclusione delle banche russe dal sistema internazionale di comunicazione interbancaria SWIFT, concordata a fine febbraio del 2022 da UE, Stati Uniti, Regno Unito e Canada, nell'ambito di un pacchetto più ampio di sanzioni, per colpire le transazioni delle banche russe e la Banca centrale.

Occorre ricordare che le rimesse sono state la principale fonte di finanziamento esterno per l'Europa orientale e l'Asia centrale nel 2020, mentre nel 2021 il flusso di IDE ha superato quello delle rimesse soltanto in ragione di un forte aumento registrato in Russia (che ha ricevuto un afflusso di IDE pari a circa 42 miliardi di dollari nel 2021, rispetto ai 9,5 miliardi di dollari del 2020). Se si considera il dato delle rimesse in percentuale del PIL, le entrate in Tagikistan e Kirghizistan sono di gran lunga in testa, con un tasso rispettivamente del 34% e del 33%. Anche per l'Uzbekistan, il Paese più popoloso dell'Asia centrale, le rimesse hanno rappresentato una quota significativa: oltre il 13% del PIL nel 2021. I lavoratori migranti stagionali in Russia sono un fattore chiave nella dinamica regionale e lo dimostra il fatto che nel 2020 siano arrivati in Russia 7,8 milioni di lavoratori provenienti dai Paesi della regione.

⁴ Attualmente, il 63% della popolazione mondiale ha ricevuto almeno una vaccinazione; per i Paesi con economie a basso reddito il tasso di vaccinazione si attesta al 15,3% e nell'Africa subsahariana all'11%.

Una eventuale contrazione del flusso delle rimesse avrebbe ricadute molto negative sulle economie di Paesi che presentano un alto tasso di disoccupazione e deficit pubblici elevati per sostenere la domanda interna e che dipendono molto dalle rimesse. In Kirghizistan, circa l'82% delle rimesse ha avuto origine in Russia nel 2021 ed è ora probabile che nel 2022 i flussi diminuiscano di oltre il 32% rispetto a quanto previsto prima dell'invasione russa in Ucraina. Per gli stessi motivi, anche per Armenia, Azerbaigian, Tagikistan e Uzbekistan si prevede una diminuzione significativa dei flussi di rimesse nel 2022.

Ovviamente, si tratta di previsioni e non di stime, ma il precedente rappresentato nel 2015 dal calo annuo del 25% del flusso di rimesse verso i Paesi della regione dell'Asia centrale provenienti dalla Russia, a seguito dell'annessione della Crimea da parte della Russia e delle sanzioni che ne seguirono, è un dato di fatto da considerare.

Tab. 2 – Impatto atteso dell'invasione russa dell'Ucraina sulle rimesse verso i Paesi dell'Asia centrale

	Rimesse (% del PIL, 2021)	Quota delle rimesse dalla Russia, 2021 (%)	Tasso di crescita annuo 2022, originariamente previsto a gennaio	Tasso di crescita annuo 2022, previsione rivista ad aprile
Armenia	11,60%	59%	11%	-19%
Azerbaigian	2,80%	57%	3%	-21%
Bielorussia	1,70%	43%	15%	-9%
Georgia	14,10%	16%	2%	-5%
Kazakistan	0,20%	55%	7%	-19%
Kirghizistan	32,80%	82%	3%	-32%
Moldavia	15,20%	14%	6%	-1%
Tagikistan	34,50%	58%	2%	-22%
Ucraina	9,20%	4%	2%	22%
Uzbekistan	13,30%	56%	3%	-21%

Fonte: Elaborazione dati KNOMAD/Banca Mondiale, 2022.

L'effetto della guerra sull'andamento atteso dei flussi di rimesse a livello mondiale, oltre che in Ucraina, si concretizza anzitutto nella regione dell'Asia centrale, ma non solo. Anche le altre regioni potrebbero essere investite dagli effetti indiretti della guerra.

Il Medio Oriente e il Nord Africa dovrebbero essere tra le regioni più gravemente colpite dalla guerra in Ucraina. Nei Paesi esportatori netti di petrolio – come Algeria, Iran, Iraq ed Egitto – che sono comunque tutti importatori netti di derrate alimentari (i cui prezzi stanno aumentando come effetto della guerra), permangono incertezze sull'andamento della domanda di manodopera migrante proveniente dall'estero. In Africa sub-sahariana i rischi di crescenti tensioni sociali dovuti all'aumento dei prezzi dei generi alimentari e alla crescente difficoltà di accesso ai beni alimentari essenziali e all'energia potrebbero tradursi in disordini che produrrebbero costi soprattutto a danno dei gruppi vulnerabili, come gli immigrati, con conseguente contrazione del flusso di rimesse.

L'andamento delle rimesse verso l'America latina e caraibica dipenderà molto dallo stato di salute dell'economia degli Stati Uniti, che accolgono gran parte dei migranti provenienti da quella regione. Anche in questo caso l'impatto della guerra in Ucraina potrebbe tradursi in pressioni inflazionistiche negli Stati Uniti, che determinerebbero un aumento del costo della vita e una minore disponibilità di risparmio per i migranti latinoamericani, il che porterebbe a una contrazione del tasso di crescita delle rimesse sin qui registrato. Anche nel caso degli Stati Uniti, infine, maggiori difficoltà economiche potrebbero accompagnarsi a un aumento dell'atteggiamento contrario agli immigrati.

2. Osservatorio regionale: le persone fuggite dall'Ucraina e rifugiatesi nei Paesi vicini e dell'UE

Alla fine di aprile 2022, la guerra in Ucraina è arrivata al 65esimo giorno.

Il mese di aprile si è chiuso con la difficile fase di evacuazione dalla città di Mariupol, devastata da settimane di bombardamenti, attraverso un'operazione coordinata dalle Nazioni Unite e il Comitato Internazionale della Croce Rossa con Ucraina e Russia e avviata il 29 aprile per far emergere donne, bambini e anziani dal vasto complesso industriale delle acciaierie di Azovstal. Le acciaierie si erano, di fatto, trasformate in un rifugio sia per i civili che per i combattenti ucraini. Il consiglio comunale di Mariupol si era lamentato nelle settimane precedenti la fine di aprile per i ritardi del piano per evacuare più civili dalla città portuale sud-orientale.

In questo drammatico contesto, l'UNHCR segnala che più di 5,5 milioni di persone sono fuggite dall'Ucraina da quando Mosca ha lanciato la sua offensiva il 24 febbraio 2022.

L'escalation del conflitto in Ucraina ha causato vittime civili e la distruzione di infrastrutture civili, costringendo le persone a fuggire dalle loro case in cerca di sicurezza, protezione e assistenza.

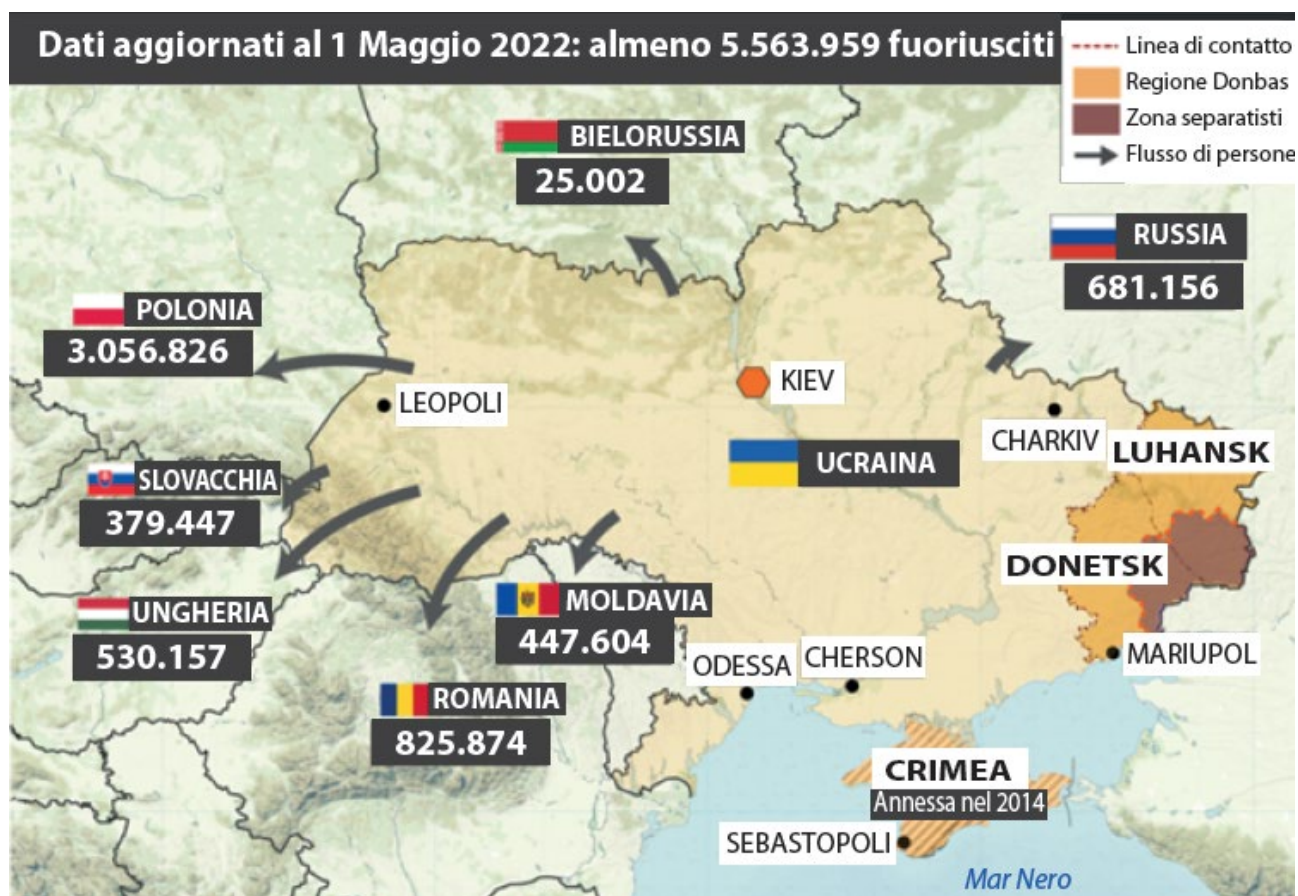
In poco più di due mesi, oltre 5,5 milioni di rifugiati dall'Ucraina hanno attraversato i confini nei Paesi vicini e 8 milioni sono stati costretti a spostarsi all'interno del Paese. Si tratta di persone che hanno bisogno di protezione e sostegno ed è attualmente in corso una risposta regionale da parte dei governi nazionali e subnazionali dei territori che ospitano le persone fuggite dalla guerra, delle Organizzazioni della società civile e delle organizzazioni internazionali. Il piano di risposta regionale⁵ si concentra soprattutto sul sostegno ai governi dei Paesi ospitanti per garantire un accesso sicuro al territorio per i rifugiati e i cittadini di Paesi terzi in fuga dall'Ucraina, in linea con gli standard internazionali. Lo stesso piano dà anche priorità alla fornitura di servizi di protezione critici e di assistenza umanitaria, a fronte di uno sfollamento e di bisogni che sono continuamente cresciuti, settimana dopo settimana.

2.1 Distribuzione delle persone fuoriuscite dall'Ucraina a fine aprile 2022

Il primo dato, in termini aggregati, è quello relativo allo stock dei fuoriusciti dall'Ucraina che si sono rifugiati nei Paesi vicini.

⁵ UNHCR (2022), *Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan – March-December 2022*, Stoccolma, aprile.

Fig. 4 – Persone fuoriuscite dall’Ucraina dal 24 febbraio al 30 aprile 2022



* Il numero totale (5.563.959 persone) è inferiore alla somma dei dati relativi a ogni singolo Paese (5.946.066) perché le persone che hanno viaggiato dalla Moldavia alla Romania sono incluse nei totali di entrambi i Paesi, determinando un doppio conteggio.

Polonia, Slovacchia e Ungheria fanno parte dello spazio europeo di circolazione senza frontiere (e senza passaporto), la cosiddetta area “Schengen”, dove non ci sono controlli alle frontiere interne; ciò significa che molti di quelli contati quando hanno inizialmente attraversato questi Paesi possono aver viaggiato ed essersi diretti verso altri Paesi.

Fonte: Elaborazioni dati UNHCR.

Il grado di diversa concentrazione della distribuzione della popolazione fuoriuscita dall’Ucraina dipende da diversi fattori in gioco.

C’è da considerare, naturalmente, il fattore geografico: il confine dell’Ucraina con gli altri Paesi è lungo 4.558 km., suddivisi fra Russia (1.576 km.), Moldavia (939 km.), Bielorussia (891 km.), Romania (169 km. a sud, 362 a ovest), Polonia (428 km.), Ungheria (103 km.) e Slovacchia (90 km.), oltre ai 2.872 km. di costa marittima. Al netto di qualsiasi altro fattore, l’estensione della zona di confine dovrebbe determinare una distribuzione proporzionale a quell’estensione. In modo complementare ad esso occorrerebbe tenere conto della effettiva prossimità dei diversi confini, prendendo cioè in considerazione il luogo di partenza di ogni

persona fuoriuscita dall'Ucraina; si tratta di un dato oggi non disponibile in modo disaggregato.

In realtà, tuttavia, il fattore geopolitico incide in modo prioritario rispetto a quello puramente geografico: l'Ucraina è lo spartiacque tra Unione Europea (UE) a occidente⁶ e Russia e Bielorussia a nord-est. La natura del conflitto in Ucraina spiega perché Russia e Bielorussia (primo e terzo Paese per estensione del confine, per altro meno distanti dalle zone che più a lungo e intensamente sono state teatro di guerra all'interno dell'Ucraina) non siano i Paesi che ricevono la maggioranza di chi lascia il Paese: la maggioranza, fugge dall'invasione dei russi e si rifugia nei Paesi occidentali. Con maggiore dettaglio, si tratta poi di valutare, a parità di considerazioni geopolitiche di primo livello (in questo caso, l'essere uno Stato membro dell'UE), il peso di considerazioni aggiuntive, come quella di ritenere preferenziale la scelta di un Paese confinante che è meglio posizionato come Paese di transito verso una destinazione finale in altro Paese (per esempio, sempre dell'UE), oppure quella di scegliere prioritariamente un Paese che si ritiene offra condizioni di accoglienza comparativamente migliori rispetto agli altri Paesi confinanti.

Un altro fattore in gioco è quello economico. In effetti, in occasione della cosiddetta "emergenza" dei rifugiati del 2015, il documento politico della Commissione europea, che in quello stesso anno lanciava l'Agenda europea sulle migrazioni⁷, definiva dei «*criteri oggettivi, quantificabili e verificabili che riflettono la capacità degli Stati membri di assorbire e integrare i rifugiati*» per la definizione di quote di ricollocamento dei richiedenti asilo che arrivavano sulle coste del Mediterraneo, in Italia e Grecia anzitutto, a correzione delle regole di Dublino, che stabiliscono che i migranti devono chiedere asilo nello Stato dell'UE al punto di ingresso. Nello specifico di quei criteri, un peso particolare era assegnato alla numerosità della popolazione di ogni Stato membro, e quindi alla sua capacità di assorbire i rifugiati, tenendo conto del Reddito nazionale lordo (RNL) pro capite e del tasso di disoccupazione, come riflesso di quanto bene i rifugiati sarebbero in grado di integrarsi nell'economia.

Il fattore demografico (la numerosità della popolazione dei Paesi confinanti) e quello spaziale (estensione della superficie complessiva dei Paesi confinanti) sono elementi che hanno un peso quali *proxy* della capacità di assorbimento della popolazione fuoriuscita dall'Ucraina, strettamente collegati del resto alle dimensioni economiche (non a caso, infatti, il dato del reddito è calcolato in termini pro capite). Nuovamente, combinando i fattori economici, quello demografico e spaziale si ha un quadro che restituisce alcuni ulteriori elementi in gioco. Anche un fattore storico-sociologico, collegato alla consolidata presenza di catene preesistenti di popolazione di origine ucraina (a cominciare da familiari) residente nei Paesi vicini è un fattore di attrazione nei processi di spostamento della popolazione.

A titolo puramente descrittivo, sono di seguito riportati alcuni dati che permettono di cogliere il peso relativo di diversi fattori tra quelli citati.

⁶ L'unica eccezione è la Moldavia, al suo interno caratterizzata da una componente che, all'indomani della dissoluzione dell'Unione Sovietica, era favorevole all'annessione alla Romania e una minoranza di separatisti russofoni di Transnistria (oggi di fatto entità indipendente, sostenuta dalla Russia). Negli ultimi anni, la mancanza di una maggioranza chiara in Parlamento aveva impedito scelte nette sul fronte del posizionamento geopolitico. Le elezioni presidenziali del novembre 2020 e quelle legislative anticipate, indette nel luglio 2021, hanno posto fine all'instabilità e determinato una maggioranza chiara di tipo europeista e favorevole all'adesione all'UE. Maia Sandu, in qualità di presidente della Moldavia, si è espressa ripetutamente contro l'occupazione militare russa nella zona della Transnistria.

⁷ Commissione Europea (2015), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration", COM (2015) 240 finale.

Tab. 3 – Distribuzione degli ucraini nei Paesi vicini al 30 aprile 2022 e fattori di attrazione

	Polonia	Romania	Russia	Ungheria	Moldavia	Slovacchia	Bielorussia	Totale
Rifugiati ucraini	3.056.826	825.874	681.156	530.157	447.604	379.447	25.002	5.946.066
(% del totale)	51,4	13,9	11,5	8,9	7,5	6,4	0,4	100
Km. di confine	428	531	1.576	103	939	90	891	4.558
(% del totale)	9,4	11,6	34,6	2,3	20,6	2,0	19,5	100
Popolazione (milioni)	37,772	19,003	146,049	9,615	4,017	5,464	9,444	231,363
(% del totale)	16,3	8,2	63,1	4,2	1,7	2,4	4,1	100
Superficie (km ²)	306.230	230.170	16.376.870	90.530	32.850	48.088	202.910	12.287.648
(% del totale)	1,8	1,3	94,7	0,5	0,2	0,3	1,2	100
RNL pro capite 2020 (Atlas, dollari correnti)	15.260	12.600	10.690	15.890	4.560	18.700	6.360	
Posizione in classifica	3	4	5	2	7	1	6	
Disoccupazione 2021 (% forza lavoro)	3,37	5,17	5,01	4,12	3,96	6,74	4,74	
Posizione in classifica	1	6	5	3	2	7	4	

Fonte: Elaborazioni dati UNHCR e World Development Indicators.

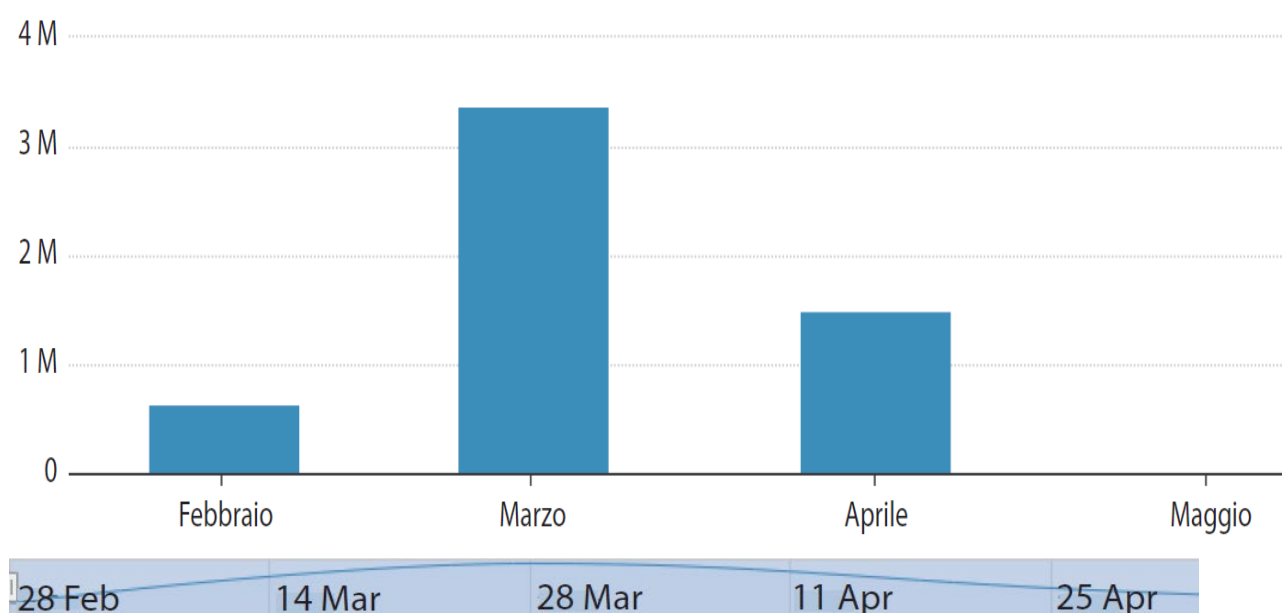
2.2 Evoluzione temporale della fuoriuscita di ucraini dal 24 febbraio al 30 aprile

La fuga dall'Ucraina è avvenuta spesso in modo concitato. I treni diretti verso il confine sono stati affollati e ci sono state lunghe code di traffico sulle strade che portano fuori dal Paese. La grande stazione centrale di Leopoli, città a circa 70 km. dal confine polacco, è diventata un punto di passaggio per centinaia di migliaia di rifugiati. Diversi treni, infatti, attraversavano il vicino confine polacco-ucraino (principalmente via Przemyśl in Polonia, a 15 km. di distanza dalla frontiera con l'Ucraina), oltre a esserci buoni collegamenti con la Slovacchia (Košice) e l'Ungheria (Budapest). Anche gli autobus in partenza da Leopoli sono

stati spesso un modo economico e conveniente per entrare nei Paesi “Schengen”. In poche settimane si sono riversati milioni di persone dalle regioni orientali dell’Ucraina, in modo spesso improvvisato, avendo dovuto prendere rapidamente la decisione di lasciare la propria terra.

Scorrendo i dati dell’UNHCR⁸, è possibile ripercorrere l’evoluzione del flusso di popolazione in uscita dall’Ucraina, a partire da quando la Federazione Russa ha lanciato un’offensiva militare il 24 febbraio 2022 fino a fine aprile, disaggregando il dato complessivo degli oltre 5,5 milioni di rifugiati fuggiti dall’Ucraina.

Fig. 5 – Andamento storico del numero di fuoriusciti dall’Ucraina, dal 24 febbraio al 30 aprile 2022



Fonte: Elaborazioni dati UNHCR.

In particolare, nella seconda metà di marzo e a inizio aprile si è raggiunto il picco di movimenti di popolazione verso i Paesi vicini, anche se i movimenti in uscita continuano e restano imprevedibili per il futuro. Con quasi 2 milioni di persone (per la precisione, secondo i dati UNHCR, 1.974.774 persone) fuggite dall’Ucraina in soli 11 giorni, dal 27 febbraio al 9 marzo, si è trattato della “crisi dei rifugiati in più rapida crescita dalla Seconda Guerra Mondiale”, per riprendere le parole di Filippo Grandi, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati⁹.

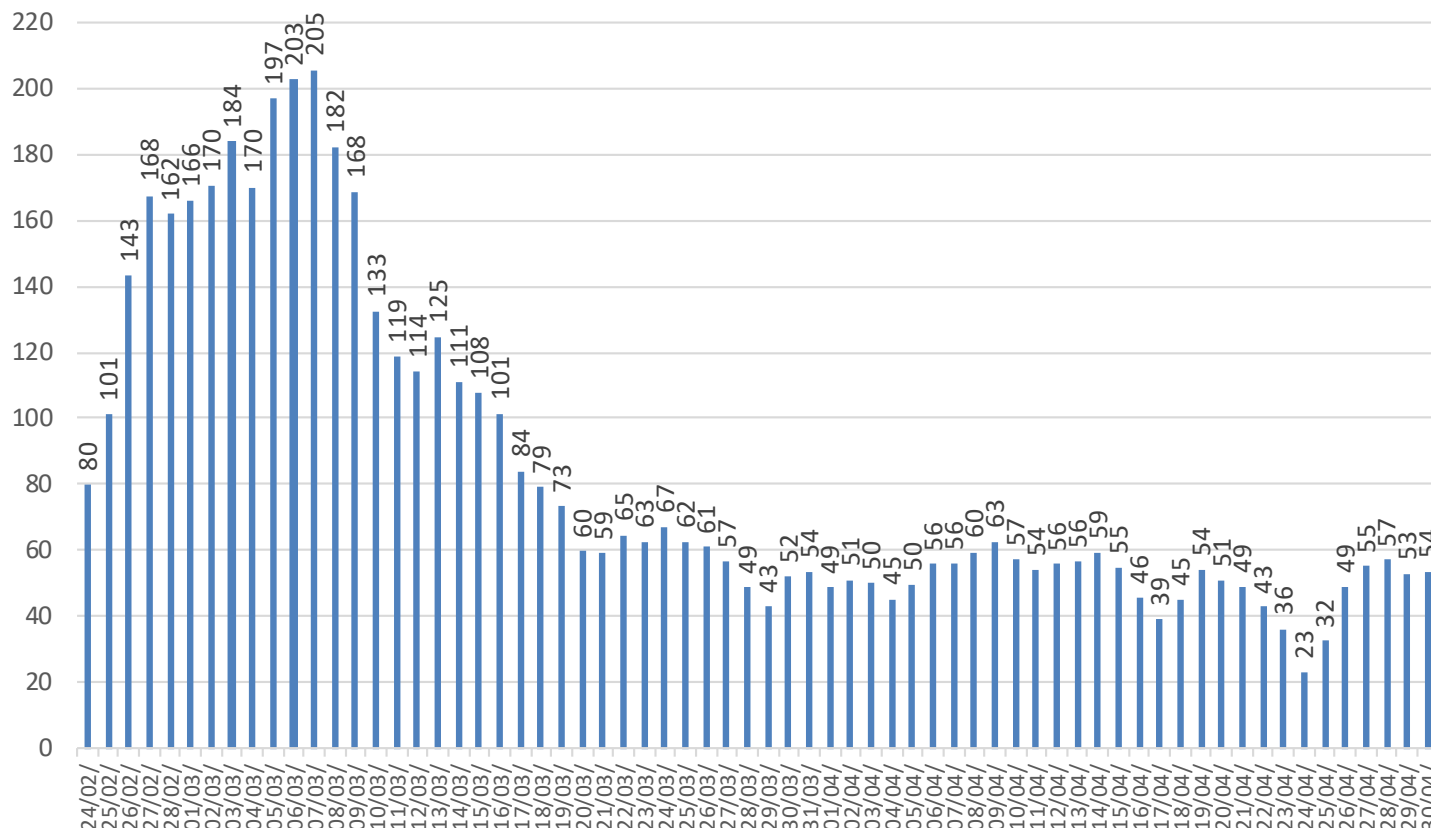
In base ai dati UNHCR, su base mensile, mentre l’ultima settimana di febbraio ha registrato la fuoriuscita di 653.356 ucraini, a marzo i fuoriusciti sono stati 3.381.926 e ad aprile 1.501.654. In pratica, il flusso in uscita si è più che dimezzato tra marzo e aprile e a maggio,

⁸ UNHCR (2022), *Ukraine Situation. Flash Update #10*, 28 Aprile.

⁹ <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/06/ukraine-fastest-growing-refugee-crisis-since-second-world-war>

a meno di una drammatica escalation del conflitto, è probabile che non si raggiunga il picco di marzo; allo stesso modo, è difficile prevedere che si arresterà immediatamente.

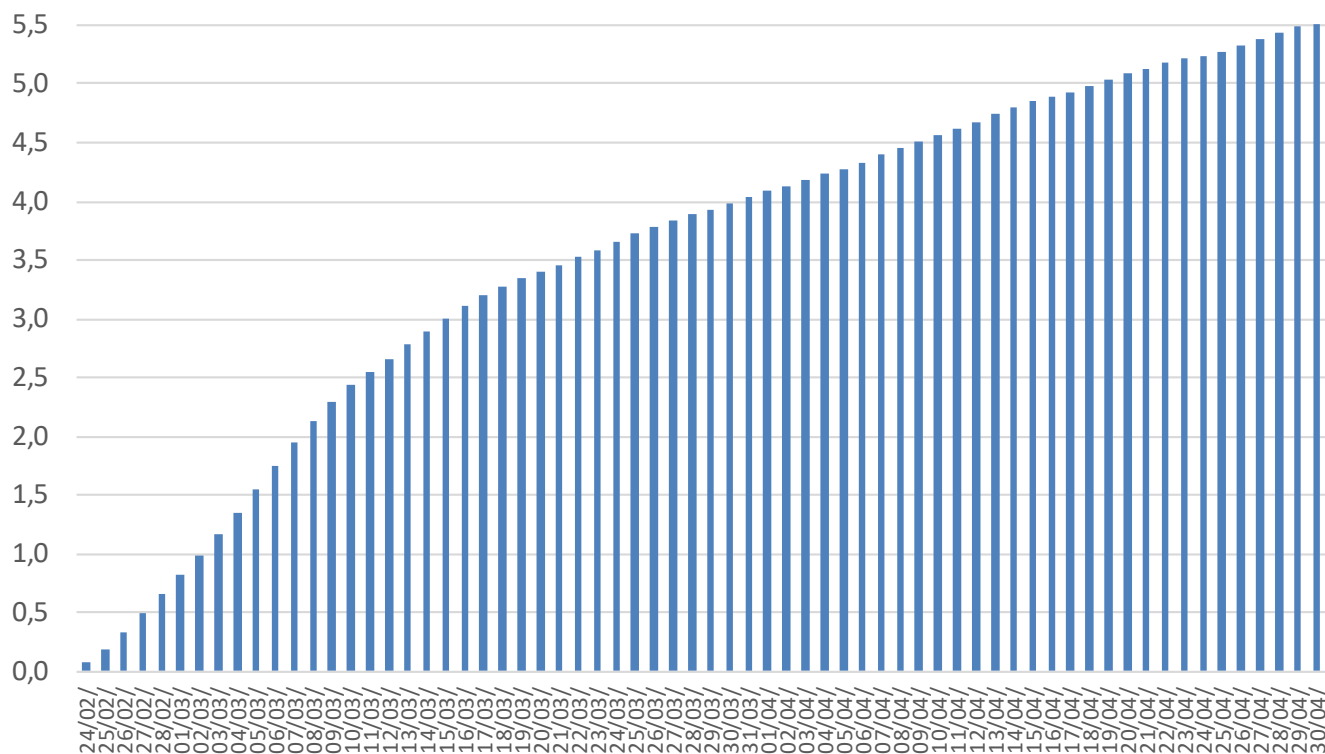
Fig. 6 – Andamento giornaliero del numero di fuoriusciti dall’Ucraina, dal 24 febbraio al 30 aprile 2022 (migliaia di persone)



Fonte: Elaborazioni dati UNHCR.

La distribuzione delle frequenze giornaliere cumulate del numero di fuoriusciti dall’Ucraina evidenzia immediatamente come, a metà marzo, si sia registrato un cambiamento significativo in termini di ordine di grandezze: la pendenza dell’ogiva, cioè la poligonale delle frequenze cumulate, molto elevata fino a quel punto, si appiattisce e manterrà sostanzialmente la stessa inclinazione fino a fine aprile.

Fig. 7 – Andamento cumulato del numero di fuoriusciti dall’Ucraina, dal 24 febbraio al 30 aprile 2022 (milioni di persone)



Fonte: Elaborazioni dati UNHCR.

La veloce crescita del movimento transfrontaliero è stata resa possibile da una politica di apertura dei confini da parte dei Paesi europei confinanti e da un eccezionale impegno dei governi e, soprattutto, delle comunità locali che hanno accolto rifugiati ucraini, fornendo un supporto che non ha precedenti (confrontando, per esempio, questa realtà con quello che è successo coi richiedenti asilo provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo o dalla crisi in Afghanistan).

Oltre alle agenzie delle Nazioni Unite e alle organizzazioni della società civile, si è registrata una mobilitazione collettiva, che ha coinvolto le istituzioni religiose, le organizzazioni di rifugiati e di donne, il mondo accademico, le associazioni sportive e il settore privato, così come i privati cittadini, attivi punti di accoglienza al confine e nei principali centri urbani, a fianco delle iniziative governative.

A fronte di un ingente afflusso di persone, infatti, le autorità locali e nazionali hanno istituito strutture di accoglienza ai valichi di frontiera e hanno fornito supporto di base, in termini anzitutto di alloggio, cibo, assistenza sanitaria di base e trasporto verso centri urbani, oltre a servizi di informazione sul processo di asilo e sulla protezione temporanea. Particolare impegno è stato poi dedicato all’accesso ai servizi sanitari ed educativi e alla protezione delle persone vulnerabili.

2.3 L'attivazione della direttiva 2001/55/CE sulla Protezione Temporanea

Questa risposta internazionale si lega, in particolare, all'approvazione all'unanimità da parte dei ministri dell'Interno dell'UE dell'attivazione della direttiva 2001/55/CE sulla Protezione Temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati (*Temporary Protection Directive*, TPD), mai applicata in precedenza¹⁰.

La TPD stabilisce gli standard minimi per la concessione della protezione temporanea nell'UE e gli Stati membri europei sono tenuti a concedere lo status di TPD sia ai cittadini ucraini che hanno risieduto in Ucraina prima o alla data del 24 febbraio 2022, sia agli apolidi e ai cittadini stranieri che hanno beneficiato di protezione internazionale (o nazionale equivalente) in Ucraina prima di tale data.

La Danimarca non è vincolata dalla direttiva in ragione delle cosiddette clausole *opt-out* di esenzione, che garantiscono agli Stati membri la possibilità di aderire o meno a una determinata decisione approvata dall'UE e accettata dagli altri Stati membri, riguardo ad alcune politiche dell'Unione¹¹. Tuttavia, la Danimarca offre un sistema di protezione simile attraverso il permesso di soggiorno temporaneo ai sensi della legge speciale.

Al netto di questo caso specifico, il 3 marzo la proposta presentata dalla Commissione europea per offrire una protezione immediata alle persone che fuggono dall'Ucraina ha trovato una sintesi di compromesso tra gli Stati membri per quanto riguarda le categorie di persone ammesse a beneficiare di tale protezione.

In particolare, la protezione si applica ad alcune categorie di persone sfollate a partire dal 24 febbraio 2022:

- a) cittadini ucraini residenti in Ucraina prima di quella data;
- b) cittadini di Paesi terzi o apolidi che in Ucraina beneficiavano, prima di quella data, dello status di rifugiato o protezione nazionale equivalente;
- c) familiari delle persone di cui sopra;
- d) apolidi o i cittadini di Paesi terzi residenti in Ucraina in possesso di un soggiorno permanente valido rilasciato secondo il diritto ucraino e che non possono tornare in condizioni di sicurezza nel proprio Paese¹².

¹⁰ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea(2022), "Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea", *II Atti non legislativi*, 4 marzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:071:FULL&from=IT>

Si veda: CIR (2022), "Attivata la Direttiva sulla protezione temporanea per gli sfollati in fuga dall'Ucraina: è la prima volta nella storia dell'UE", marzo.

¹¹ https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/new-danish-law-those-fleeing-ukraine-mirrors-eu-temporary-protection-directive_en

¹² Per questa categoria di persone gli Stati membri possono scegliere di applicare la protezione temporanea prevista dalla TPD o una protezione prevista dalla loro normativa nazionale. In Austria, Grecia ed Estonia, la protezione adeguata ai titolari di un permesso di soggiorno permanente in Ucraina, impossibilitati a tornare in condizioni sicure e durature nel proprio Paese o regione di origine, consiste nella possibilità di presentare una domanda di protezione internazionale come previsto dalla legge nazionale. Croazia, Finlandia, Germania, Spagna e Paesi Bassi concedono la protezione temporanea con un permesso temporaneo. Polonia ed Ungheria hanno introdotto un regime nazionale di protezione temporanea (legge speciale adottata il 7 marzo 2022 in Polonia e decreto governativo 86/2022 in Ungheria) solo per cittadini ucraini e loro

Resta a discrezione degli Stati Membri decidere di estendere l'applicazione della protezione ad altre categorie di persone sfollate, come le persone fuggite non molto prima del 24 febbraio 2022 a fronte dell'acuirsi della crisi. L'eventuale decisione di estensione dell'applicazione deve essere immediatamente comunicata al Consiglio e alla Commissione.

La concessione della protezione, naturalmente, non è automaticamente estesa *erga omnes*: la maggior parte dei Paesi dell'UE rifiuta di concedere lo status di TPD quando vi sono seri motivi per ritenere che la persona abbia commesso un reato grave o possa costituire una minaccia per la sicurezza nazionale e/o l'ordine pubblico, o quando la protezione temporanea è stata concessa da un altro Stato membro.

Per quanto riguarda la durata di tale attivazione straordinaria della direttiva, è prevista una durata iniziale di un anno, prorogabile automaticamente di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un anno, e che la Commissione monitorerà costantemente.

In questo modo, gli ucraini che hanno lasciato il proprio Paese possono entrare nei Paesi dell'UE grazie al sistema di protezione speciale che è stato attivato il 4 marzo dalla decisione di esecuzione 2022/382 del consiglio UE che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha determinato l'introduzione della protezione temporanea¹³.

La protezione si sostanzia nel rilascio di un permesso di soggiorno (o equivalente) per l'intera durata della protezione che, dunque, scadrà il 4 marzo 2023, ma potrebbe essere rinnovata fino a un massimo di tre anni, fatte salve le disposizioni relative alla Decisione del Consiglio. Tutti gli Stati membri dell'UE hanno allineato la validità dei permessi di soggiorno (e gli eventuali rinnovi) alla decisione del Consiglio, mentre alcuni Paesi – Germania e Polonia, in particolare - hanno concesso uno status nazionale valido per un periodo iniziale di due o tre anni.

La direttiva prevede il riconoscimento di diritti come l'accesso al mercato del lavoro e all'alloggio, l'assistenza medica e l'accesso all'istruzione per i bambini. Chiunque risieda legalmente nell'UE ha anche il diritto di aprire un conto bancario di base. In Francia, il permesso di soggiorno temporaneo concesso ai beneficiari deve essere riconosciuto dalle banche per l'apertura di conti bancari ed è richiesta una dichiarazione giurata per dimostrare la residenza della persona.

Politiche di frontiera conseguenti alla direttiva applicabili ai cittadini ucraini hanno, quindi, permesso ai rifugiati di viaggiare con relativa facilità, tenuto conto anche di una conformazione del territorio pianeggiante e del buon sistema di infrastrutture stradali e ferroviarie che agevolano i movimenti (diversamente, per esempio, dal contesto afghano). I rifugiati possono scegliere particolari Paesi di destinazione. Molti hanno deciso di rimanere più vicini a casa, in attesa che la situazione di sicurezza migliori e, in effetti, da aprile il flusso di rientri degli ucraini in Ucraina registra una significativa ripresa. Tuttavia, i movimenti di rientro in Ucraina possono in parte riflettere anche i movimenti transfrontalieri dei pendolari

familiari, mentre i cittadini di Paesi terzi o i residenti permanenti in Ucraina sono soggetti a un regime di protezione distinto, con uno status o una procedura di registrazione diversi.

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>

e non indicano sempre ritorni duraturi, poiché la situazione in Ucraina rimane altamente volatile e imprevedibile.

2.4 *Lo stato dell'accoglienza degli ucraini in Europa*

I primi dati disponibili, a fine aprile, resi pubblici da UNHCR indicano che 2,2 milioni di persone sono state registrate per la protezione temporanea o attraverso schemi nazionali simili in 31 Paesi in Europa, di cui 1 milione in Paesi diversi da quelli confinanti con l'Ucraina.

L'eccezionalità in termini quantitativi del flusso di ucraini in fuga dal proprio Paese è già stata ricordata: quasi 2 milioni di persone fuggite in soli 11 giorni; oltre 3 milioni di persone fuggite dal Paese in 20 giorni (per l'esattezza, secondo i dati UNHCR, 3.028.633 persone tra il 25 febbraio e il 16 marzo), quando una crisi drammatica come quella in Siria ha impiegato circa tre anni per raggiungere la soglia dei 3 milioni di persone che hanno lasciato il Paese.

I fattori strutturali di contesto concorrono a rendere possibile tale eccezionalità e non comparabile alla situazione siriana, come anche – per restare all'Europa – a quella che fu considerata la crisi straordinaria dei rifugiati sbarcati sulle coste mediterranee nel 2015 o il più recente flusso di richiedenti asilo provenienti dall'Afghanistan.

Si possono citare almeno quattro fattori di contesto molto importanti¹⁴.

Innanzitutto, già negli ultimi anni una diaspora ucraina numerosa risiedeva in Europa e proprio la presenza della diaspora ha avuto un ruolo chiave nel facilitare l'accoglienza immediata dei rifugiati ucraini. I cittadini ucraini sono esenti dall'obbligo di visto per spostarsi all'interno dell'Area Schengen, un'esenzione che negli ultimi anni ha facilitato la migrazione nell'UE e la formazione di comunità ucraine negli Stati membri. Tali comunità, che finora avevano avuto un ruolo prezioso per il proprio Paese di origine soprattutto attraverso l'invio di rimesse, stanno svolgendo un ruolo molto attivo nell'accogliere i rifugiati e costituiscono un fattore significativo che differenzia l'attrattiva di alcuni Paesi dell'UE rispetto ad altri.

Inoltre, le agevolazioni preesistenti in materia di visti per i cittadini ucraini in Europa facilitavano notevolmente i movimenti transfrontalieri. Si tenga presente, al riguardo, che la maggior parte degli Stati membri dell'UE negli ultimi due mesi ha adottato misure e disposizioni specifiche per i cittadini ucraini già presenti nel territorio dell'UE prima del 24 febbraio 2022. Di solito è stata concessa una proroga del soggiorno, su richiesta (ad esempio in Austria, Francia, Lettonia o Spagna) o automaticamente (in Polonia ed Estonia). Nella Repubblica Ceca, in Francia, in Lussemburgo, in Polonia e in Lituania, possono beneficiare della protezione temporanea anche i cittadini ucraini che hanno lasciato il Paese non molto tempo prima del 24 febbraio 2022 e che si sono ritrovati nel territorio dell'UE. Altri Paesi offrono protezione temporanea ai cittadini ucraini che hanno lasciato il loro Paese molto prima dell'invasione russa (Paesi Bassi) o addirittura indipendentemente dalla data di partenza dall'Ucraina (Repubblica Slovacca). Sempre al riguardo, l'allontanamento dei

¹⁴ OECD (2022), *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries*, OECD, Parigi.

cittadini ucraini in situazione irregolare nei Paesi UE è sospeso o rinviato: in Spagna, ad esempio, la protezione temporanea è estesa a qualsiasi persona colpita dal conflitto, compresi i cittadini ucraini in situazione irregolare sul territorio spagnolo; in Lituania, Bulgaria, Malta, Polonia e Italia la presentazione di una domanda di protezione internazionale rimane un'opzione per queste persone; in Belgio si può ricorrere alla domanda di protezione temporanea; in Finlandia, Lettonia si può utilizzare sia il percorso di richiesta della protezione internazionale che di quella temporanea.

Allo stesso modo, come terzo fattore di contesto, la specificità della composizione socio-demografica della popolazione di rifugiati, che esclude gli uomini in età lavorativa (rimasti in Ucraina) ed è costituita soprattutto da donne e minori (che insieme costituiscono circa il 95% del totale dei rifugiati)¹⁵, più una minoranza di anziani. Inoltre, pur in presenza di limitate informazioni attualmente disponibili sul livello di istruzione dei rifugiati ucraini, gli adulti hanno un livello di istruzione relativamente elevato: la quota degli adulti rifugiati con un'istruzione terziaria sarebbe molto più alta rispetto ad altri gruppi di rifugiati, ma anche rispetto alla popolazione attiva ucraina in generale (tra cui il 34% aveva un'istruzione terziaria nel 2019). Tutto ciò rende questo profilo di rifugiati più "facile" da accogliere e integrare.

Infine, quarto fattore determinante, l'eccezionale e unanime risposta politica e mobilitazione delle istituzioni e delle comunità ospitanti nei Paesi UE, in ragione di considerazioni geopolitiche e di sicurezza, è stata unica e significativamente convergente con quella degli Stati Uniti e del Regno Unito, al punto che neanche i partiti tradizionalmente xenofobi si sono esposti in modo esplicitamente negativo al riguardo. È utile sottolineare, rispetto a questo ultimo punto, come i Paesi più restii nell'UE ad accogliere immigrati dall'Asia e dall'Africa, soprattutto da Paesi a maggioranza islamica, siano stati negli ultimi anni i Paesi dell'Europa orientale, come la Polonia, facente parte del cosiddetto Gruppo di Visegrád, l'alleanza politica e culturale che riunisce quattro Stati membri dell'UE dal 2004 (Polonia, Rep. Ceca, Slovacchia e Ungheria). I Paesi dell'Europa orientale sono rimasti omogenei dal punto di vista etnico e culturale nei decenni precedenti e con un'identità nazionale considerata a rischio di "alterazione" da fattori come l'immigrazione di persone provenienti da altri continenti. In questo senso, i rifugiati ucraini sono considerati molto "vicini" dal punto di vista culturale, oltre che geografico, da parte dei Paesi orientali dell'UE, mentre in Europa occidentale sembra affermarsi un forte senso di identificazione con la causa della resistenza ucraina all'invasione russa, che è considerata una minaccia alla sicurezza europea, al punto che diventa argomento quotidiano di approfondimento da parte dei mass-media, ben diversamente dalla copertura riservata alle guerre "dimenticate" in altre parti del mondo e alle resistenze impegnate in quei conflitti armati.

La maggior parte dei rifugiati arriva nell'area Schengen attraverso la Polonia, che ospita la maggioranza dei rifugiati ucraini (ben tre milioni di persone) e diventa Paese di transito per

¹⁵ In Polonia, ad esempio, secondo l'Ufficio stranieri, su 1 milione di registrazioni al 22 aprile 2022, il 48% era costituito da bambini minorenni e il 92% degli adulti erano donne. In Lituania, circa il 42% di tutti i rifugiati ucraini sono bambini minorenni e l'83% degli adulti sono donne. Analogamente in Moldavia, secondo l'UNHCR, delle oltre 100 mila persone che hanno deciso di rimanere nel Paese a metà aprile, i bambini minorenni rappresentavano il 50% e le donne l'80% di tutti gli adulti ucraini.

I Paesi più lontani dai confini ucraini hanno apparentemente una quota di bambini inferiore: circa il 35-36% dei rifugiati ucraini in Italia, Portogallo, Estonia e Lettonia sono minori. Si veda: OECD (2022), op. cit.

raggiungere altri Paesi dell'UE. La distribuzione dei rifugiati dai Paesi dell'Europa orientale confinanti con l'Ucraina verso l'Europa occidentale avviene in base alla loro vicinanza, alle risorse offerte e alle dimensioni delle comunità ucraine in ciascun Paese.

Alla fine del 2020, secondo Eurostat, 1,35 milioni di cittadini ucraini erano in possesso di un permesso di soggiorno valido in un Paese dell'UE, rappresentando il terzo gruppo più numeroso di cittadini di Paesi terzi nell'UE dopo quelli provenienti da Marocco e Turchia. Tra questi, poco più di 1 milione possedeva un permesso di soggiorno di durata superiore o uguale a 12 mesi. Più di 500 mila ucraini si trovavano in Polonia, 223 mila in Italia, 165 mila nella Repubblica Ceca, 95 mila in Spagna, 80 mila in Germania, 58 mila in Ungheria, 40 mila in Slovacchia, 31 mila in Lituania, 29 mila in Portogallo, 19 mila in Grecia e 15 mila in Francia. Questa cifra non comprende gli ucraini naturalizzati nei Paesi dell'UE – circa 100 mila nell'ultimo decennio, secondo le statistiche dell'OCSE. Al di fuori dell'Europa, le più grandi comunità di immigrati dall'Ucraina sono state registrate negli Stati Uniti e in Israele. Una grande comunità di origine ucraina è presente anche in Canada. Nel 2015/2016, più di 1,7 milioni di persone nate in Ucraina vivevano nei Paesi OCSE – circa il 4,3% della popolazione ucraina. Il 45% di queste persone era in possesso di un titolo di studio terziario, il 26% aveva un'istruzione secondaria superiore e il 19% un livello di istruzione inferiore. Circa 3,3 milioni di persone nate in Ucraina vivevano anche in Paesi non appartenenti all'OCSE – principalmente in Russia – ma quest'ultimo gruppo è in parte il risultato della disgregazione dell'Unione Sovietica piuttosto che una vera e propria diaspora.

Nel caso dell'Italia, la comunità ucraina rappresentava una presenza stabile dall'inizio degli anni 2000, al punto che oltre tre quarti dei cittadini ucraini presenti in Italia avevano un permesso di soggiorno di lungo periodo, mentre i nuovi ingressi erano soprattutto per ricongiungimento familiare; le donne, inoltre, erano pari a circa l'80% del totale degli ucraini presenti in Italia, risultando inserite nel mercato del lavoro nel settore domestico e nei servizi di cura alla persona.

L'OCSE stima che, al 22 aprile 2022, più di 1,6 milioni di persone si siano trasferite in un altro Paese dell'UE da quelli confinanti con l'Ucraina. In particolare, la Germania ha registrato più di 366 mila ucraini, la Repubblica Ceca 299 mila, la Spagna 134 mila, l'Italia 93 mila, l'Austria circa 60 mila e la Lituania e la Francia più di 45 mila ciascuna. Nel frattempo, circa 25 mila ucraini sono arrivati in Israele, 19.500 in Canada e più di 10 mila ucraini hanno chiesto asilo negli Stati Uniti.

Questi movimenti secondari continueranno e probabilmente aumenteranno. Un gran numero di persone ha già fatto domanda per il programma speciale di sponsorizzazione messo in atto nel Regno Unito (al 20 aprile 2022, 107 mila domande ricevute e 62 mila visti rilasciati)¹⁶.

Secondo le stime provvisorie dell'Unione Europea per l'asilo (*European Union Agency for Asylum, EUAA*)¹⁷, di recente istituzione e che opera a Malta, in Italia, in Grecia, in Spagna, a Cipro, in Romania, in Belgio, in Lettonia, in Lituania e presto anche in Rep. Ceca e nei

¹⁶ OECD (2022), op. cit.

¹⁷ La nuova agenzia ha un mandato ambizioso, perché dovrebbe diventare l'hub centrale per le amministrazioni europee e nazionali, che si occupano di rifugiati e richiedenti asilo. Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32021R2303>. Il sito istituzionale offre informazioni aggiornate sull'operatività dell'Agenzia: <https://euaa.europa.eu/>

Paesi Bassi, circa 2,3 milioni di persone in fuga dall'Ucraina si sono registrate per la protezione temporanea nell'UE dall'inizio della guerra al 24 aprile 2022; un dato non molto diverso da quello pubblicato da UNHCR.

Il numero reale di arrivi è possibilmente anche più alto perché il processo di registrazione, nonostante sia molto veloce¹⁸, non può registrare automaticamente tutti coloro che entrano attraversando liberamente l'Area Schengen e vengono accolti da familiari e amici ucraini.

Un esempio concreto è rappresentato dalla Spagna. Dopo che il 3 marzo il Consiglio europeo ha invocato la direttiva sulla protezione temporanea, la Spagna è stata uno dei primi Stati membri ad applicarla e a farlo nei suoi termini più ampi, offrendo rifugio non solo ai cittadini ucraini ma anche ai cittadini di altri Paesi che vivevano in Ucraina con permessi di soggiorno permanenti o temporanei e che sono fuggiti dalla guerra¹⁹. L'applicazione della protezione temporanea in Spagna ha incluso anche gli ucraini che si trovavano già nel Paese prima dell'inizio dell'invasione russa, fornendo così un percorso di regolarizzazione a coloro che avevano acquisito uno status irregolare una volta superato il tempo massimo consentito per rimanere come turisti (tre mesi). Si stima che queste persone siano circa 15 mila (calcolate come differenza tra il numero di persone registrate nei municipi e quelle a cui è stato concesso il permesso di soggiorno). Scegliendo di applicare la direttiva sulla protezione temporanea nel modo più ampio possibile, il governo spagnolo è in linea con l'opinione pubblica spagnola, una delle più positive in Europa verso l'accoglienza dei rifugiati²⁰, come dimostra anche il fatto che i cittadini spagnoli sono al primo posto nel mondo per quanto riguarda i contributi individuali all'UNHCR²¹.

È la prima volta che la Spagna riceve un numero così alto di rifugiati in un periodo così breve. Il sistema di accoglienza era già sovraccarico prima dell'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina, ma ha reagito in modo rapido ed efficiente, offrendo un numero adeguato di centri di accoglienza e procedure rapide specifiche. La capacità di accoglienza è in gran parte affidata agli immigrati ucraini, che accolgono nelle loro case familiari e amici in fuga. Si tratta di un fenomeno simile a quello sperimentato in Italia, dove le autorità locali e regionali – chiamate a gestire l'emergenza²² – si sono impegnate a fornire alloggi temporanei, ad esempio in ex case di cura e in edifici utilizzati come "alberghi" COVID-19 durante la pandemia, ma molti fuggiti dal conflitto sono arrivati in Italia per stare con parenti e amici.

Guardando, più in generale, la situazione dei diversi Stati membri dell'UE che accolgono rifugiati ucraini, pur se con diversi ambiti di ammissibilità (soprattutto per quanto riguarda la copertura dei familiari e dei residenti regolari di Paesi terzi che non possono tornare nel loro Paese d'origine), le misure adottate per facilitare l'accoglienza sono sempre straordinarie rispetto al regime ordinario e anche le persone non ammissibili possono comunque

¹⁸ I tempi medi di trattamento per la concessione dei permessi TPD variano all'interno dell'UE. L'OCSE ha stimato un tempo medio da 3 a 4 settimane in Austria e Finlandia; fino a 5 settimane in Belgio o 45 giorni di calendario in Ungheria.

¹⁹ Secondo i dati diffusi dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, circa 500 mila rifugiati in fuga dall'Ucraina sono cittadini di altri Paesi.

²⁰ <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-welcome-given-to-ukrainian-refugees-some-challenges-and-uncertainties/>

²¹ <https://www.unhcr.org/government-donors.html>.

²² La regione Lombardia, che ha la più grande popolazione ucraina in Italia, a marzo si preparava ad accogliere fino a 100 mila persone in fuga dalla guerra; la sola città di Milano prevedeva l'arrivo di circa 40 mila persone dall'Ucraina.

beneficiare di accordi specifici in numerosi Paesi e il diritto di richiedere asilo rimane per tutti coloro che provengono dall'Ucraina.

Mentre lo status di protezione temporanea nell'UE viene concesso immediatamente ai richiedenti idonei, il processo di registrazione iniziale in molti Stati membri può comportare più di una fase e spesso il rilascio di un certificato provvisorio prima che venga richiesto o rilasciato un permesso di soggiorno. La durata dei permessi di soggiorno/regimi di protezione varia da Paese a Paese. In base alla direttiva UE, la maggior parte degli Stati membri offre ai beneficiari una protezione iniziale di almeno un anno (rinnovabile). I beneficiari di protezione temporanea nell'UE godono di diritti armonizzati, tra cui la possibilità di intraprendere un'attività lavorativa dipendente o autonoma. Nella maggior parte dei Paesi dell'UE, i titolari di uno status di protezione non devono richiedere un permesso di lavoro separato per accedere al mercato del lavoro.

Al momento attuale, l'accoglienza di un numero così elevato di rifugiati comporta almeno quattro sfide e incertezze per gli Stati europei:

- (1) Una sfida logistica e di coordinamento molto urgente. Le risorse degli Stati centrali sono insufficienti per ospitare e proteggere adeguatamente l'elevato numero di rifugiati provenienti dall'Ucraina. Inoltre, la risposta dei rifugiati in molti Stati si è svolta principalmente su base locale (è il caso della Polonia, ad esempio), coinvolgendo le iniziative spontanee dei cittadini, che agiscono come singoli o come piattaforme organizzate riunite ad hoc. Ciò pone una sfida di gestione e coordinamento per garantire efficacia ed efficienza delle iniziative e per evitare possibili problemi di sicurezza, al fine di proteggere le donne ucraine dallo sfruttamento sessuale e lavorativo e di identificare e proteggere i minori per prevenire la tratta di minori. Sarà importante, al riguardo, uno sforzo specifico di raccolta di informazioni e di coordinamento per offrire ai rifugiati soluzioni sostenibili.
- (2) Una sfida economica e finanziaria sia per gli Stati membri che per l'UE. Ovviamente, il costo complessivo è impossibile da stimare, a causa delle incertezze su quante persone lasceranno l'Ucraina e per quanto tempo rimarranno in altri Paesi. I flussi giornalieri al confine tra l'UE e l'Ucraina sono diminuiti notevolmente rispetto al picco raggiunto all'inizio di marzo, stabilizzandosi intorno alle 50 mila unità prima di diminuire ulteriormente nella seconda metà di aprile, ma i dati a fine aprile indicano che l'uscita di persone dal Paese non si è arrestata. La durata e l'andamento della guerra in Ucraina, in termini per esempio di livello sia di distruzione delle abitazioni, delle infrastrutture, dei servizi e delle imprese sia di servizi e sostegno offerti dalla stessa risposta europea sono fattori determinanti al riguardo. L'UE ha già iniziato a stanziare fondi per aiutare gli Stati membri ad accogliere i rifugiati: 20 miliardi di euro dal Fondo di coesione, le cui procedure sono state modificate per consentire tali spese, dal Fondo per l'asilo, la migrazione e l'integrazione e, da ultimo, dal Fondo integrativo di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*, REACT-EU)²³. Infatti, il 5 aprile 2022 il

²³ Si tratta dell'iniziativa di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa, uno dei programmi post-pandemia più importanti per rafforzare i fondi della politica di coesione e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (*Fund for European Aid to the Most Deprived*, FEAD).

Consiglio ha adottato un atto legislativo che consente agli Stati membri di ricevere quest'anno un totale di 3,5 miliardi di euro supplementari in funzione del numero di rifugiati ospitati provenienti da tale Paese, al fine di facilitare l'accoglienza dei rifugiati provenienti dall'Ucraina a seguito dell'aggressione russa²⁴. Nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico 2022²⁵, la Commissione europea sta attualmente aiutando Croazia, Danimarca, Finlandia, Grecia, Italia, Paesi Bassi e Portogallo nella realizzazione dei progetti faro di sostegno "Integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri dell'Unione": questi progetti sono volti a migliorare la capacità delle amministrazioni nazionali di fornire servizi di integrazione inclusivi ed efficaci, contribuire a trattenere i talenti e facilitare l'accesso al mercato del lavoro per i cittadini di Paesi terzi. La riduzione dell'onere che grava sui bilanci pubblici degli Stati membri è essenziale per migliorare la gestione dei rifugiati ucraini, tenendo conto del fatto che gli Stati membri dell'UE stanno cercando di riprendersi dalla crisi causata dalla pandemia da COVID-19, dovendo fronteggiare interruzioni delle catene di approvvigionamento e con l'urgente necessità di destinare molti finanziamenti verso la transizione energetica e la digitalizzazione. Il prolungarsi della crisi ucraina determinerà probabilmente un problema di sostenibilità finanziaria degli aiuti, a fronte della molteplicità di bisogni insoddisfatti all'interno e di impegni a livello internazionale.

- (3) Una sfida per l'inclusione. Aggiungendo un'ulteriore incognita, cioè quanti saranno i rifugiati ucraini che chiederanno asilo nell'UE – andando al di là, quindi, della protezione temporanea – e decideranno di rimanere in modo permanente nel Paese ospitante, resta incerta la portata di tale sfida. Anche in questo caso, durata ed esito del conflitto risulteranno fattori determinanti, ma al momento non è da escludere che, quando intere famiglie sono fuggite (pur avendo lasciato gli uomini adulti in Ucraina), la decisione di far ritorno in Ucraina diventa meno probabile, soprattutto se il tempo trascorso all'estero è destinato a prolungarsi e i minori studieranno nel Paese ospitante. Al momento, l'accesso all'istruzione pubblica per i bambini minorenni è disponibile in tutti i Paesi dell'UE e i bambini ucraini possono frequentare le classi di accoglienza nella maggior parte dei Paesi, dove ricevono un certo supporto linguistico; in parallelo, il programma di studi ucraino è offerto *online* dall'Ucraina. Alcuni Paesi offrono anche un sostegno speciale a coloro che desiderano proseguire gli studi universitari. Il passaggio da soluzioni temporanee a un'accoglienza a lungo termine non richiede solo soluzioni alloggiative più durature ma anche, per esempio, una formazione linguistica per gli adulti nei Paesi di accoglienza²⁶. Tuttavia, nonostante la differenza tra i sistemi di welfare e, in generale, tra la qualità della vita in Ucraina e nel Paese di accoglienza (come può essere l'Italia) sia significativa e possa far aumentare le probabilità di un

²⁴ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/04/12/ukraine-increased-financing/>

²⁵ Lo strumento di sostegno tecnico (SST) è il programma dell'UE che fornisce agli Stati membri dell'UE competenze tecniche su misura per progettare e attuare le riforme. Si veda: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_it

²⁶ Se la formazione linguistica è una classica misura di inclusione/integrazione, diverso è, invece, il caso del diritto all'istruzione professionalizzante e universitaria per gli adulti. In generale, per gli ucraini adulti, l'accesso all'istruzione è meno comune che per i minori e diversi Paesi (come Austria, Finlandia, Francia, Lussemburgo, Malta e Svezia) hanno specificato che l'accesso generale all'istruzione è limitato ai minori. Si veda: OECD (2022), op. cit.

soggiorno che si prolunga all'estero, non è da trascurare il fattore della differenza del costo della vita che ha avuto un ruolo importante nel definire i modelli migratori degli ucraini nel passato. Tra Italia e Ucraina il potere d'acquisto di uno stesso ammontare di euro, in termini di paniere di beni e servizi acquistabile, è molto diverso e il costo della vita molto più basso in Ucraina agevola un programma di trasferimento all'estero solo temporaneo, al fine di risparmiare risorse sufficienti per poi rientrare in Ucraina. La leva che i Paesi ospitanti possono muovere per orientare la scelta di rimanere o tornare in Ucraina è quella dell'accesso all'alloggio e al lavoro, essenziali e impegnativi in una prospettiva di più lungo periodo, a fianco dell'accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione per i minori. Tutti gli Stati membri dell'UE hanno garantito in qualche misura l'accesso all'assistenza sanitaria, ma in modo differenziato. In Germania, la legge sui sussidi per i richiedenti asilo consente la copertura delle cure mediche in base alle vulnerabilità e gli ucraini avranno accesso al sistema di sicurezza sociale alle stesse condizioni dei rifugiati solo a partire dal 1° giugno 2022. In Bulgaria, i rifugiati ucraini hanno accesso solo alle cure di emergenza, anche se le persone vulnerabili hanno accesso alle stesse condizioni dei cittadini bulgari. In Svezia, i bambini hanno pieno accesso all'assistenza sanitaria, mentre gli adulti possono accedere a cure sanitarie e dentistiche d'emergenza che non possono aspettare. Per quanto riguarda l'accesso all'alloggio e al lavoro, Paesi come l'Italia e la Spagna, dove le persone incontrano solitamente molte difficoltà nel trovare un lavoro sufficientemente stabile e ben retribuito e nell'affittare o acquistare un'abitazione in cui alloggiare, presentano condizioni di contesto che scoraggiano un processo di inclusione a medio-lungo periodo. Inoltre, è vero che in Italia, per esempio, il consolidamento della presenza di donne ucraine nei servizi di cura alla persona offre un potenziale ambito di specializzazione lavorative per le donne recentemente giunte dall'Ucraina ma, in questo caso, molte hanno lasciato l'Ucraina con bambini piccoli, e l'impegno genitoriale ostacola quel tipo di impegno lavorativo. Al momento, come soluzione di prima ospitalità, alcuni Paesi dell'UE si sono affidati principalmente alle abitazioni private per ospitare gli ucraini (Belgio, Croazia e Malta, ad esempio), anche se la maggior parte dei Paesi integra gli alloggi dei centri di accoglienza con abitazioni private. In Belgio, i Comuni supervisionano e gestiscono il programma di alloggio in case private per motivi di sicurezza. La Slovenia, come diversi altri Paesi dell'UE, offre alloggi nei centri di accoglienza, ma possono essere sostituiti da un'assistenza finanziaria per alloggi privati. Anche Cipro offre assistenza pubblica se non è disponibile un alloggio in albergo. In Bulgaria, gli alberghi che ospitano gli ucraini riceveranno 20 euro al giorno per una persona per un periodo di tre mesi. In assenza di alternative, la Lettonia finanzia soggiorni in hotel per 90 giorni (per un importo non superiore a 15 euro al giorno per persona). In Danimarca, è previsto il ricorso iniziale ai centri per richiedenti asilo, dopodiché, una volta ottenuto il permesso, il Servizio Immigrazione li assegnerà a un comune²⁷.

Per quanto riguarda lo spinoso tema dell'inserimento lavorativo, l'Istituto portoghese per l'occupazione e la formazione professionale ha mobilitato una task force per

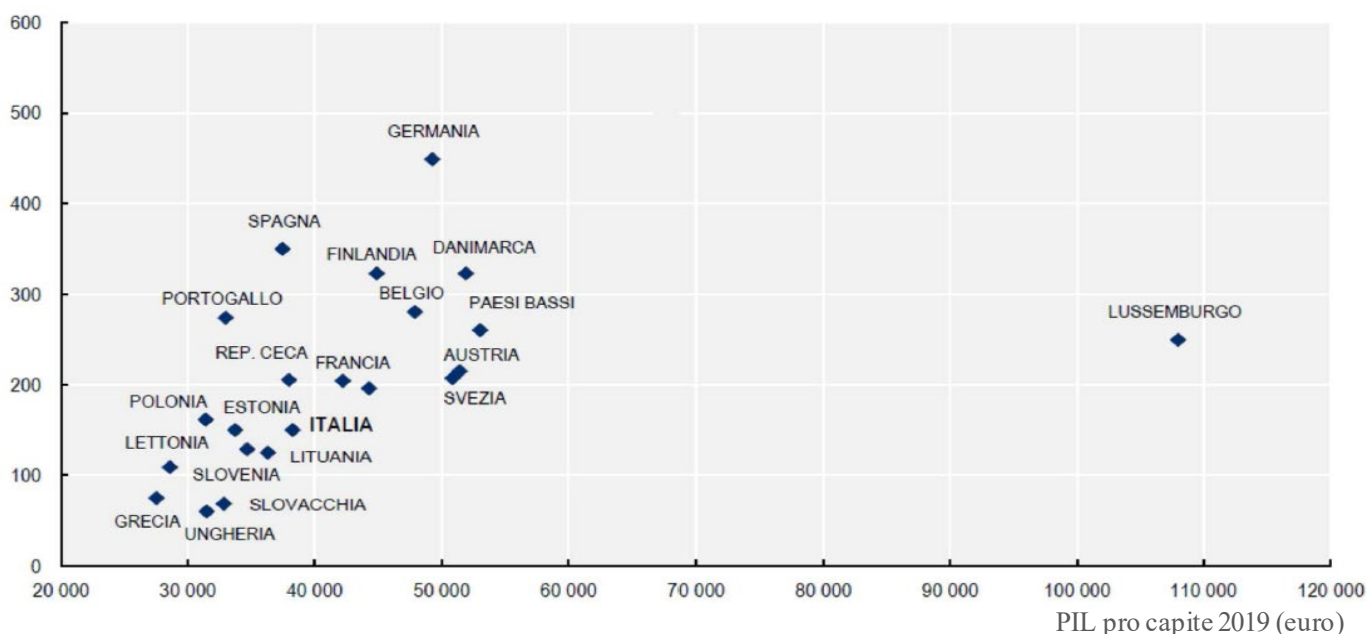
²⁷ OECD (2022), op. cit.

coordinare il *matching* di competenze tra i rifugiati ucraini e le imprese portoghesi, in molti Paesi dell'UE – come Cipro, Finlandia, Grecia, Malta, Polonia, Repubblica Ceca e Slovenia – non sono state predisposte misure specifiche.

Inoltre, la maggior parte dei Paesi dell'UE sta fornendo un sostegno finanziario ai rifugiati ucraini per coprire le necessità di base, ma i livelli e i meccanismi variano notevolmente da Paese a Paese. Il grafico di dispersione, o *scatterplot*, è quello che permette di visualizzare con maggiore immediatezza la relazione tra variabili quantitative e si presta, in questo caso, a mostrare l'esistenza di una correlazione positiva che sembra esserci, considerando vari Paesi dell'UE, tra l'ammontare dell'allocazione mensile per ogni rifugiato in alloggio e il livello di PIL pro capite dei Paesi ospitanti. In altri termini, maggiore è il livello del PIL pro capite del Paese ospitante e maggiore è lo stanziamento mensile per singolo rifugiato ucraino in alloggio in Europa, come prevedibile. Escludendo, infatti, il caso fuori scala del Lussemburgo (che ha un PIL pro capite molto più alto di quello degli altri Stati membri dell'UE), all'aumentare dei valori del PIL pro capite (cioè, spostandosi più a destra sullo spazio cartesiano), aumentano in media anche i valori dell'importo mensile riconosciuto (cioè, ci si sposta più in alto sullo spazio cartesiano).

Fig. 8 - Stanziamento mensile per singolo rifugiato ucraino in alloggio e PIL pro capite 2019, alcuni Paesi europei

Assegnazione mensile per rifugiato ucraino (euro)²⁸



Fonte: Elaborazioni dati UNHCR.

²⁸ I dati relativi all'Italia si riferiscono alle persone ospitate nei centri d'assistenza straordinaria (CAS), nei centri del sistema di accoglienza e integrazione (SAI), in strutture per l'accoglienza diffusa o alberghi messi a disposizione dalle regioni in cui vengono forniti i pasti.

Invece, i rifugiati ucraini beneficiari di protezione temporanea che vivono in una sistemazione indipendente da amici, parenti o italiani accoglienti possono ricevere un contributo economico di sostentamento pari a 300 euro al mese a persona (più un'integrazione di 150 euro a bambino) per un periodo di tre mesi. Ciò è specificato sul sito creato ad hoc dal dipartimento della Protezione Civile; si veda: <https://contributo-emergenzaucraina.protezionecivile.gov.it/>

- (4) Una sfida di coerenza. Il prolungarsi della crisi in Ucraina e dell'accoglienza di rifugiati comporterà la necessità di definire un sistema di asilo europeo, ma anche di trovare risposte adeguate da parte dei Paesi membri, come sistemi nazionali di asilo capaci di accogliere rifugiati non ucraini. Questo diventerà particolarmente importante dinanzi a possibili crisi internazionali che determineranno nuovi flussi migratori, che è improbabile troveranno il sostegno di aiuti dell'UE predisposti in questa situazione emergenziale dell'Ucraina. È nel medio periodo, cioè, che si porrà probabilmente il problema della coerenza di una scelta adottata per fronteggiare la crisi ucraina che ha quasi monopolizzato le capacità disponibili, già scarse, rispetto alla necessità di rispondere anche alle esigenze di chi fugge dai conflitti in altre parti del mondo, a fronte di una percezione palpabile in seno all'UE che non tutti i rifugiati siano uguali.

Al momento, invece, non sembra imporsi come urgente una sfida che invece ha minato in passato le basi della solidarietà intra-UE, ovvero il tema del meccanismo di redistribuzione o ricollocazione (*relocation*) degli immigrati tra i diversi Stati membri. Lo schema di ricollocazione dell'UE 2015-2017 fu, infatti, istituito per alleviare la pressione su Italia e Grecia (oltre che, in misura minima, Ungheria), prevedendo di trasferire 160 mila richiedenti asilo in altri Stati membri entro settembre 2017, al fine di correggere le storture prodotte dal sistema Dublino, che tendeva a sovraccaricare le strutture di accoglienza dei Paesi di frontiera. La partecipazione degli Stati membri allo schema era obbligatoria e le attività di ricollocazione erano sostenute finanziariamente dal Fondo Asilo, migrazione e integrazione (2014-20), tuttavia l'impegno assunto mostrò tutti i limiti sia della solidarietà tra i Paesi membri che di una paralisi dovuta all'assenza di consenso unanime. Nel caso attuale dei rifugiati ucraini, invece, l'Europa orientale si è fatta finora carico del peso degli arrivi né è stata immediatamente chiesta l'attivazione di meccanismi di redistribuzione dei rifugiati, non solo per il senso di maggiore omogeneità culturale con l'Ucraina ricordato sopra, ma anche per evitare probabilmente una situazione futura in cui, una volta superata la crisi dell'Ucraina, il resto dell'UE possa chiedere alla stessa Europa orientale di accettare il reinsediamento di rifugiati provenienti da altre parti del mondo.

3. Osservatorio nazionale: gli sfollati interni e le rimesse in Ucraina

3.1 La portata della crisi degli sfollati interni in Ucraina

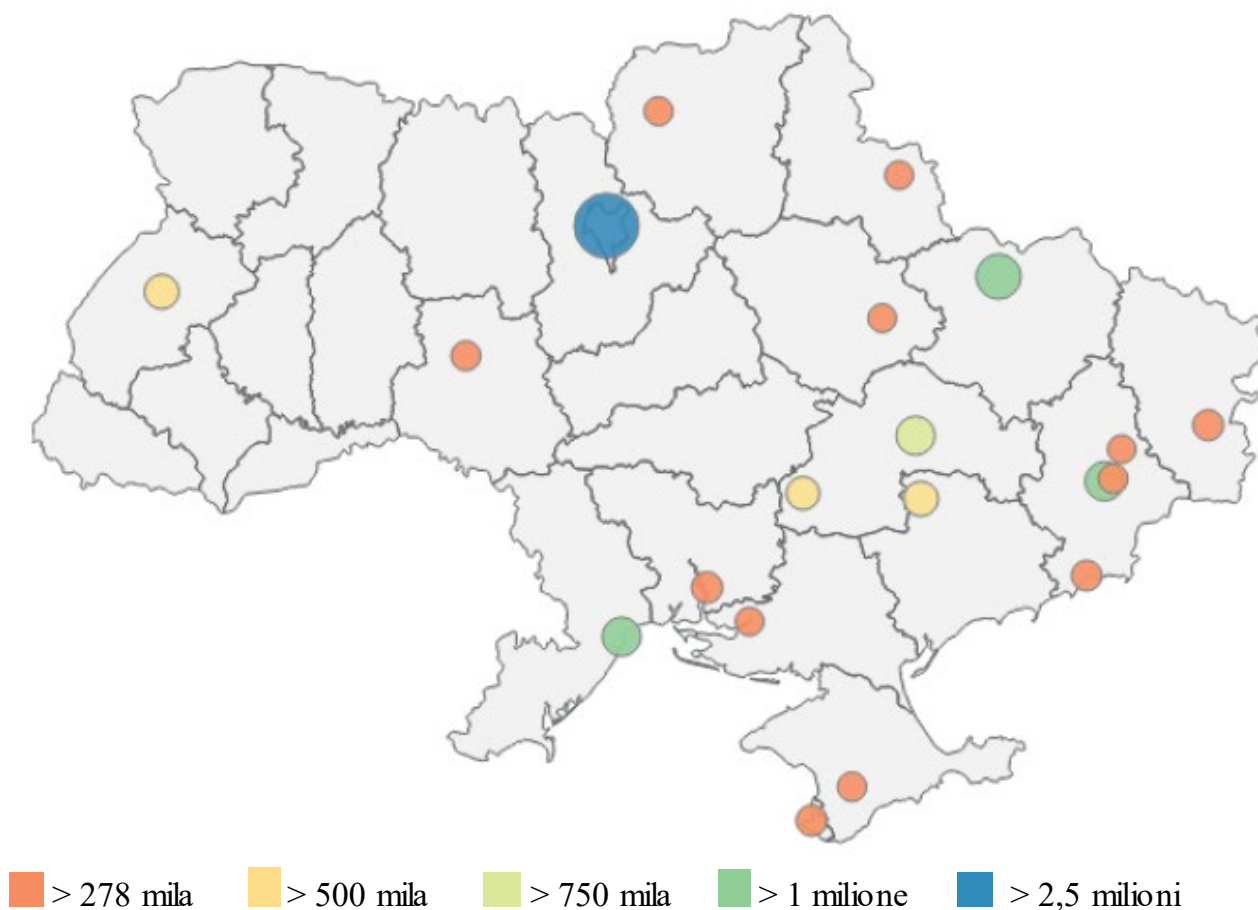
Lo Stato unitario dell'Ucraina è diviso amministrativamente in 24 regioni (*oblast*, in ucraino), due città a statuto speciale (Kiev e Sebastopoli) e una repubblica autonoma (Crimea) che è de facto sotto l'occupazione della Russia dal 2014.

Fig. 9 – La divisione amministrativa dell'Ucraina in regioni



L'intero Paese ha una superficie totale di 603.628 Km². Ciò rende l'Ucraina di gran lunga il Paese più grande di tutta l'Europa. La popolazione totale, stimata a inizio 2022, era di poco meno di 43,2 milioni di abitanti. La densità di popolazione era di circa 71,5 persone per chilometro quadrato, poco più di un terzo rispetto all'Italia. Ovviamente, la distribuzione della popolazione sul territorio risultava polarizzata sulle grandi città.

Fig. 10 – La densità abitativa in Ucraina prima della guerra



Un quarto della popolazione totale presente in Ucraina si concentrava nelle prime dieci città del Paese.

Tab. 4 – La densità abitativa in Ucraina prima della guerra

Città	Popolazione	% del totale
Kiev	2.797.553	6,48
Charkiv	1.430.885	3,31
Donetsk	1.024.700	2,37
Odessa	1.013.159	2,35
Dnipro	998.103	2,31
Zaporizhzhya	738.728	1,71
Lviv	717.803	1,66
Kryvyy Rih	624.579	1,45
Mykolayiv	483.186	1,12
Sebastopoli	464.349	1,08
<i>Sub-Totale</i>	<i>10.293.045</i>	<i>23,83</i>

L'Ucraina ha vissuto diversi decenni di rapida crescita demografica tra il 1950 e il 1990, quando la sua popolazione ha raggiunto il massimo storico di 51,46 milioni di persone.

Dagli anni '90, la popolazione ucraina è in calo a causa degli alti tassi di emigrazione, dei bassi tassi di natalità e dei più alti tassi di mortalità. A inizio 2022, il tasso di natalità dell'Ucraina era di 9,2 nascite per 1.000 persone, in calo di oltre il 2% ogni anno negli ultimi anni, e il tasso di mortalità è di 15,193 morti per 1.000 persone. Molte persone hanno lasciato il Paese perché l'Ucraina è tra i Paesi più poveri d'Europa, è in conflitto da anni con la Russia a est ed è afflitta da una corruzione molto diffusa.

L'emigrazione ucraina verso l'UE, già elevata, è cresciuta significativamente dalla metà del 2017, a seguito della decisione dell'UE di includere l'Ucraina nella lista dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti dall'obbligo di visto. Tale decisione ha consentito agli ucraini di viaggiare liberamente nella zona Schengen per un massimo di tre mesi. Ciò ha determinato un nuovo modello migratorio prevalente, quello delle migrazioni stagionali e circolari, soprattutto verso la Polonia che è diventato il Paese che ospita il più alto numero di migranti temporanei per motivi di lavoro al mondo (più di un milione ogni anno), soprattutto ucraini.

Alla luce di queste dinamiche demografiche strutturali, prima della guerra la popolazione in Ucraina stava diminuendo a un tasso dello 0,59%, un tasso che è aumentato ogni anno dal 2015. Le Nazioni Unite stimavano, prima della guerra, che l'Ucraina potesse perdere quasi un quinto della sua popolazione entro il 2050.

La situazione umanitaria in Ucraina è grave e, nel corso delle ultime settimane di aprile, ha continuato a peggiorare. In totale, secondo i dati diramati dalle Nazioni Unite, 15,7 milioni di persone in Ucraina hanno bisogno di assistenza umanitaria, fra cui 3 milioni di bambini.

In totale sono stati segnalati 164 attacchi contro l'assistenza sanitaria durante la guerra, secondo quanto afferma l'Unicef che continua ad inviare aiuti in Ucraina: fino al 26 aprile sono stati consegnati 206 camion con aiuti di emergenza per un valore di 18 milioni di dollari per sostenere i bambini e le famiglie in Ucraina e nei Paesi confinanti. Le forniture includono medicine e attrezzature mediche, vestiti invernali per i bambini, e kit igienici, scolastici, per lo sviluppo della prima infanzia e per il tempo libero.

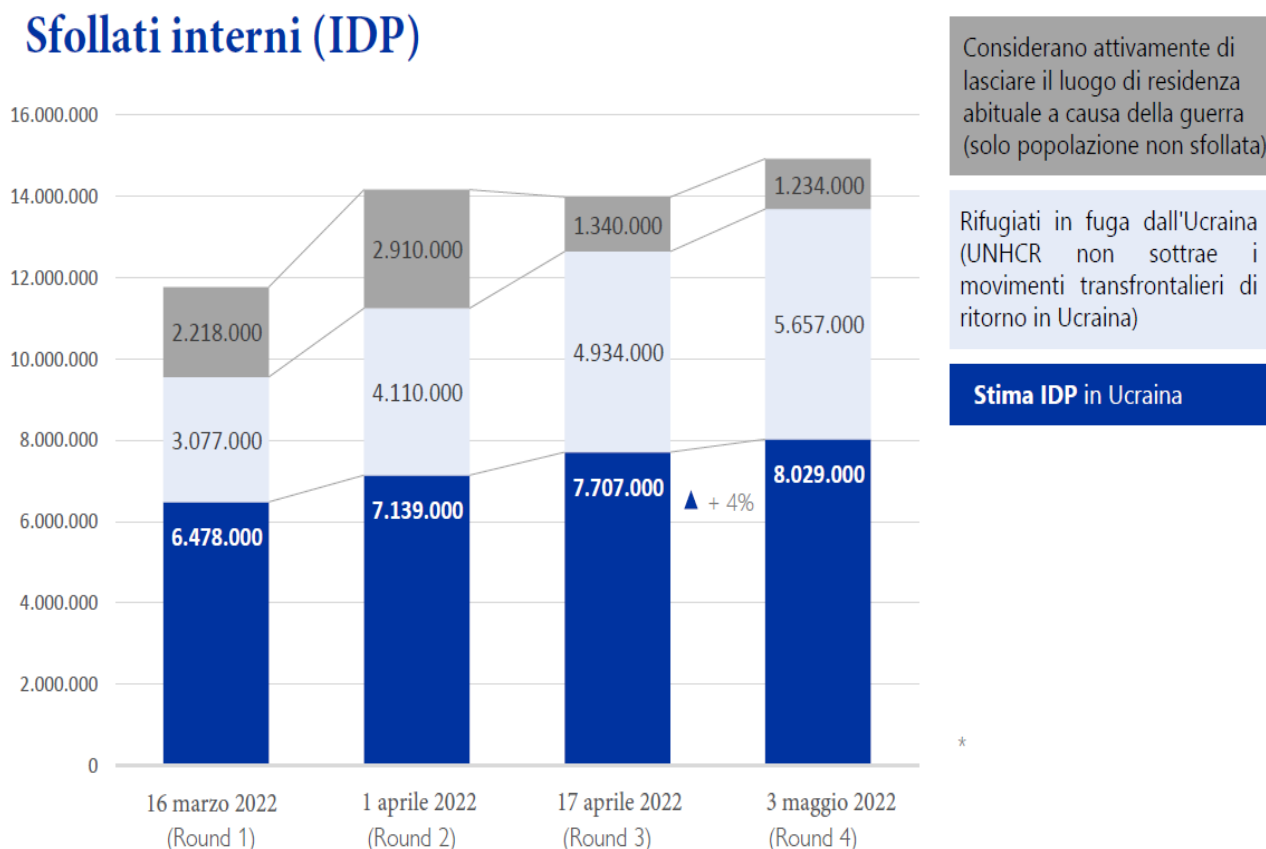
Secondo le stime più recenti, pubblicate dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (*International Organization for Migration*, IOM), a inizio maggio 2022²⁹, ben 8 milioni (per la precisione, 8.029.000) di persone sono sfollati interni a causa del conflitto, pari al 17,5% dell'intera popolazione.

Ciò rappresenta un aumento di quasi 322 mila sfollati interni (4%) dal 17 aprile e di 1.551.000 (24%) rispetto ai dati del 16 marzo.

Si stima che circa 13 milioni di persone in Ucraina siano bloccate nelle aree colpite o incapaci di andarsene a causa dei gravi rischi per la sicurezza, della distruzione di ponti e strade, così come la mancanza di risorse o di informazioni su dove trovare sicurezza e alloggio.

²⁹ <https://displacement.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-4-29-april-3-may-2022>

Fig. 11 – Stima degli *Internally Displaced Persons* (IDP) in Ucraina a inizio maggio



Fonte: IOM

La disponibilità di carburante sta diminuendo in Ucraina, incidendo sulla capacità della popolazione civile di spostarsi in aree più sicure e influenzando negativamente sulle consegne di aiuti, soprattutto nelle aree più colpite. A partire dalla fine di aprile, non ci sono più treni di evacuazione gratuiti in Ucraina e il costo del biglietto rappresenta un ostacolo finanziario per alcuni di quelli che vogliono evacuare in treno, soprattutto da Kharkiv, Dnipro e Odessa (le città più popolate dell'Ucraina dopo la capitale Kiev).

Molte persone che sono intrappolate non sono in grado di soddisfare le proprie esigenze di base, tra cui cibo, acqua e medicine.

Il conflitto ha provocato la morte e il ferimento di migliaia di civili, violenze quotidiane e bombardamenti. Sono state distrutte case, scuole, ospedali, istituti di cura e intere città. Le mine e i residui bellici esplosivi continuano a rappresentare una minaccia allarmante per i civili, compresi quelli che rimangono nelle loro case.

La consegna di aiuti salvavita rimane difficile, in assenza di condizioni di accesso umanitario sicuro.

Secondo le stime dell'IOM, ben il 63% degli sfollati interni sono donne. Sono numerose le donne particolarmente vulnerabili perché incinte, disabili o vittime di violenza.

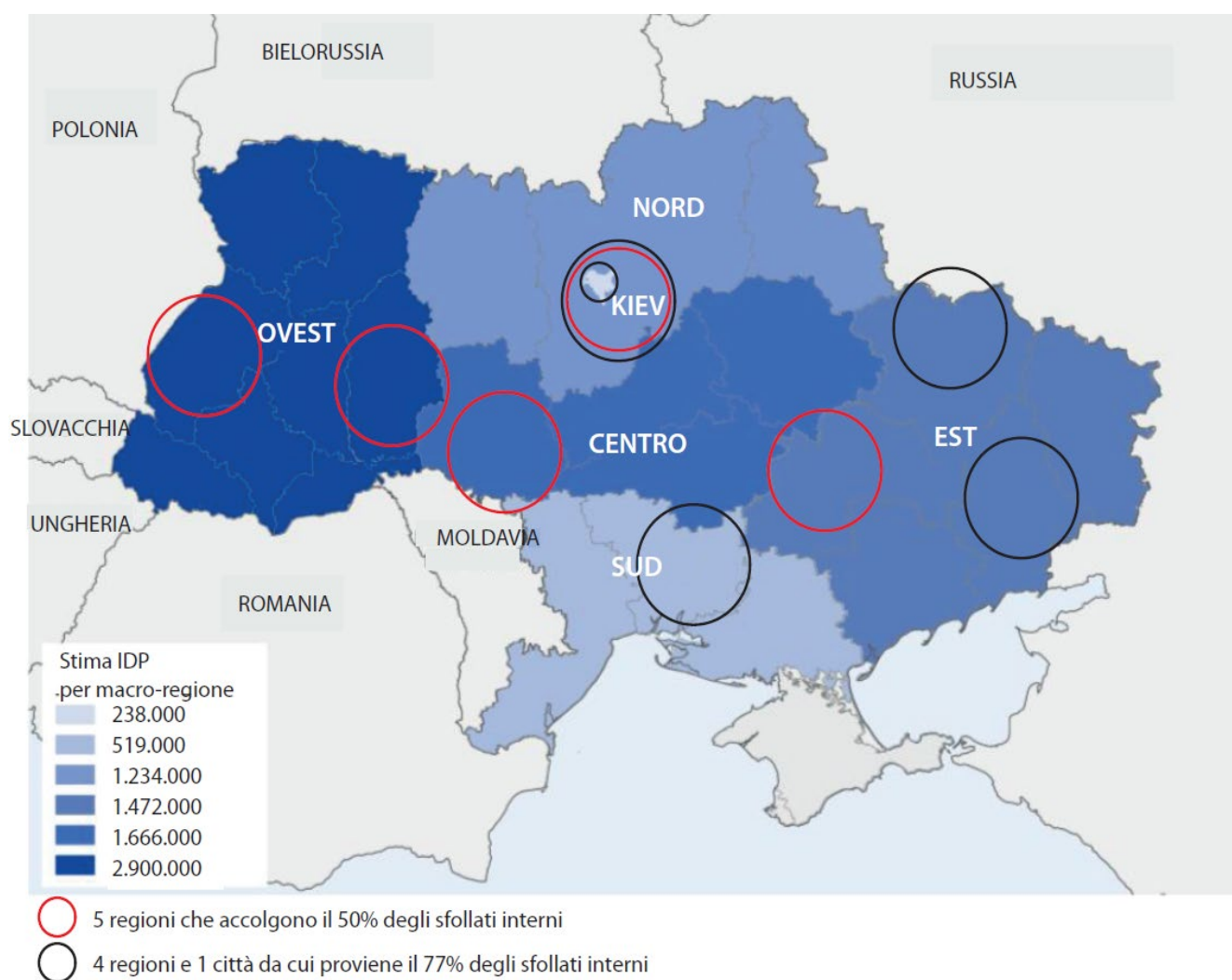
Ci sono state anche segnalazioni allarmanti sul fatto che i residenti africani e asiatici, così come i Rom ucraini e i membri della comunità transgender, sono stati oggetto di

discriminazione, in particolare ai confini dell'Ucraina, aumentando la loro vulnerabilità e il rischio di ulteriori spostamenti.

Il 64% degli sfollati interni intervistati da IOM ha dichiarato che la propria famiglia è attualmente divisa, con persone in diverse parti del Paese o all'estero, a causa della guerra.

Finora la maggior parte degli spostamenti interni è avvenuta nelle regioni orientali o verso l'Ucraina centrale e occidentale. A seconda di ciò che accadrà a est, a nord e a sud, potrebbero verificarsi altri spostamenti all'interno di queste regioni o verso ovest.

Fig. 12 – Stima della localizzazione per macro-regioni degli IDP in Ucraina a inizio maggio



Fonte: Elaborazione dati IOM

In base alla rilevazione IOM di inizio maggio, 5 regioni raccoglievano il 50% degli sfollati interni: la regione di Kiev (9%), Leopoli (9%) a ovest al confine con la Polonia, Dnipropetrovs'k (8%) nella zona centro-orientale del Paese, Chmel'nyc'kyj (8%) nella zona occidentale, Vinnycja (7%) nella zona centrale.

Per quanto riguarda le aree di origine degli sfollati interni, quattro regioni e la città di Kiev rappresentavano il 77% del totale: la regione di Charkiv (23%) a est, la città di Kiev (20%), la regione di Donetsk (17%) sempre a est e più a sud di Charkiv, la regione di Kiev (12%), la regione di Mykolaïv (5%) a sud.

Già prima dell'offensiva militare a livello nazionale, il conflitto nelle province orientali di Luhansk e Donetsk, autoproclamate repubbliche e facenti parte dell'area cuscinetto del Donbass, aveva lasciato circa 854 mila persone sfollate internamente; molti di loro potrebbero essere stati costretti a spostarsi nuovamente all'interno del Paese.

L'IOM aveva condotto una prima indagine nella prima metà di marzo³⁰, secondo la quale il 26% degli sfollati interni nell'est, il 20% nel sud e il 19% nell'ovest intendeva spostarsi, mentre solo il 12% nell'Ucraina centrale e il 10% nel nord. L'indagine indicava che almeno il 10% delle persone che erano rimaste a casa non consideravano sicuro andarsene.

L'ultima rilevazione, di inizio maggio, mostra che il numero maggiore di nuovi sfollati rispetto a quanto emerso nelle precedenti rilevazioni proviene dalle regioni orientali, comeormai quasi il 50% del numero totale di sfollati nel Paese (oltre 3,9 milioni di persone). Si conferma numerosa anche la popolazione proveniente dalla regione di Kiev (21%, pari a oltre 1,6 milioni di persone). È, invece, diminuita la proporzione di quanti provengono dal nord del Paese, oggi pari al 17% del totale della popolazione sfollata (oltre 1,3 milioni di persone).

Per quanto riguarda le aree di destinazione, le regioni del sud sono quelle che hanno registrato l'aumento maggiore in termini di assoluti di sfollati interni nelle ultime settimane, seguite da Kiev.

Con l'intensificarsi dei combattimenti nelle aree urbane, le persone possono essere sfollate più volte nella loro ricerca di sicurezza. Trattandosi di una situazione in rapida evoluzione, non è possibile stimare quante persone rimarranno sfollate all'interno dell'Ucraina e quante cercheranno protezione internazionale oltre confine. La continua insicurezza, unita alla distruzione di case e infrastrutture, significa che le persone probabilmente rimarranno sfollate per lunghi periodi di tempo. Inoltre, la carenza di cibo, di cure mediche, di elettricità, di gas e di acqua può aggravare la situazione generale di coloro che sono in movimento.

Gli impatti socio-economici delle ostilità in corso minacciano di annullare decenni di sviluppo e di riduzione della povertà. Il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo prevede che, nel peggiore dei casi, il 90% della popolazione ucraina potrebbe trovarsi in condizioni di povertà e di estrema vulnerabilità economica.

Le Nazioni Unite stanno lavorando insieme ad altre organizzazioni per fornire denaro, cibo e altri beni. In occasione della sua visita a Kiev il 28 aprile, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, António Guterres ha discusso con il Primo Ministro dell'Ucraina Denys Shmyhal sull'organizzazione di corridoi umanitari, il sostegno agli sfollati e la ricostruzione delle infrastrutture. António Guterres ha sottolineato che l'ONU continuerà a sostenere gli ucraini e prevede di triplicare le risorse per gli aiuti.

In base ai dati del Portale governativo ucraino³¹, più di 78 mila persone e 19 mila veicoli hanno attraversato i confini occidentali dell'Ucraina con l'UE e la Moldavia durante la giornata del 30 aprile.

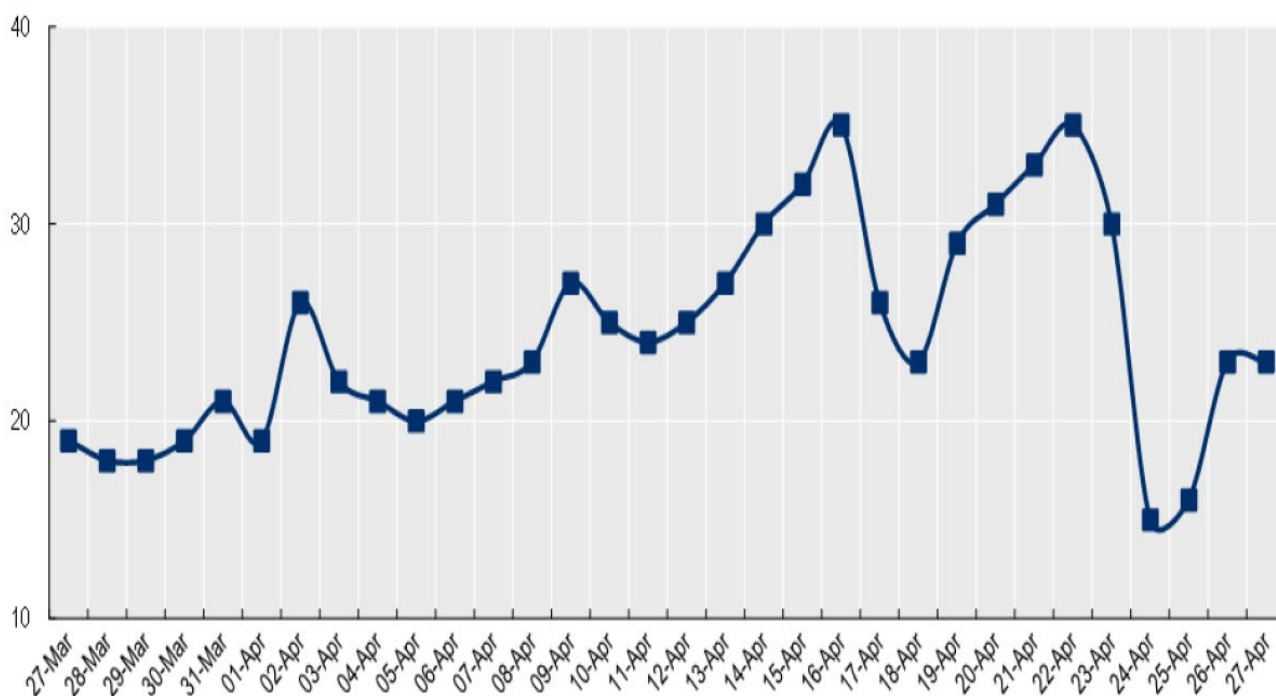
³⁰ <https://displacement.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-2-9-16-march-2022>

³¹ <https://www.kmu.gov.ua/en>

In particolare, più di 38 mila persone hanno lasciato l'Ucraina l'ultimo giorno di aprile 2022 e 23 mila di loro hanno attraversato il confine con la Polonia, il resto si è diretto in Slovacchia, Ungheria, Romania e Moldavia.

Al contempo, sempre il 30 aprile, quasi 40 mila persone sono arrivate in Ucraina, di cui quasi 36 mila ucraini.

Fig. 13 - Rimpatri giornalieri di ucraini al confine dal 27 marzo al 27 aprile (migliaia)



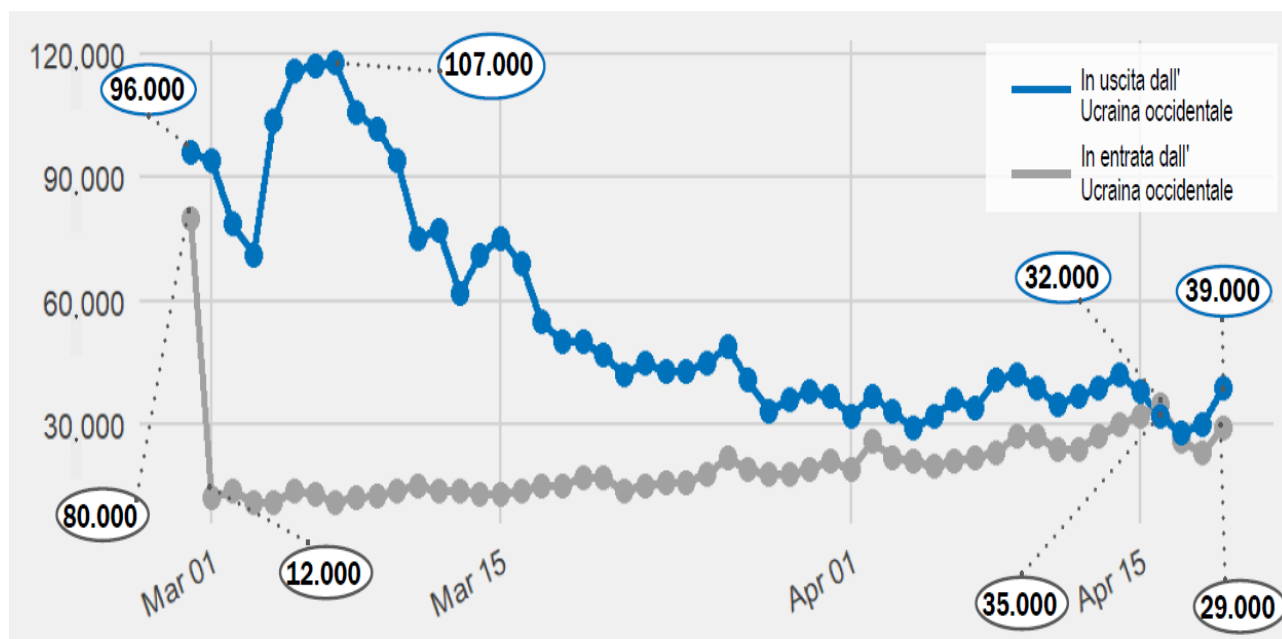
Fonte: Dati <https://www.kmu.gov.ua/en>.

Al 22 aprile 2022, il Servizio statale di guardia di frontiera dell'Ucraina ha riferito che più di 1,1 milioni di ucraini sono tornati nel Paese dall'inizio della guerra. Circa 30 mila persone sarebbero rientrate in Ucraina su base giornaliera, anche se nelle ultime settimane di aprile si sono osservate alcune fluttuazioni dovute probabilmente al periodo della Pasqua ortodossa (domenica, 24 aprile). I rientri comprendono una quota incerta di movimenti transfrontalieri a breve termine e di migrazione pendolare. Pertanto, non indica necessariamente ritorni sostenibili, poiché la situazione della sicurezza in Ucraina rimane imprevedibile.

È possibile che da maggio i flussi di ritorno siano superiori a quelli di uscita dal Paese. Ciò sta avvenendo perché alcune aree dell'Ucraina come la capitale Kiev, minacciate dall'avanzata dell'esercito russo all'inizio della guerra, sono ora considerate più sicure. Il sindaco di Kiev, Vitali Klitschko, ha affermato che la popolazione della città è tornata a quasi due terzi del livello prebellico.

La situazione era molto diversa nel mese precedente e, in particolare, nel periodo di picco delle fuoriuscite di ucraini dal Paese, a fronte delle quali i rientri erano al minimo.

Fig. 14 – Confronto afflussi e deflussi giornalieri di ucraini al confine ucraino occidentale dal 1 marzo



Fonte: Dati <https://www.kmu.gov.ua/en>.

3.2L'importanza delle rimesse in Ucraina e le prospettive future

Gli ucraini costituiscono uno dei gruppi più numerosi di tutti i cittadini di Paesi terzi che vivono e lavorano nell'UE. Non solo, si tratta anche del più grande di tutti i movimenti migratori post-Unione Sovietica verso l'UE e di una migrazione che ha risposto alla domanda di genere di particolari settori lavorativi nei Paesi dell'UE, a cominciare a quello dei servizi di cura alla persona, rendendo le migrazioni dall'Ucraina molto “femminilizzate” in alcuni casi³², mentre in altri il rapporto tra i sessi è più o meno equo. La dissoluzione del blocco sovietico all'inizio degli anni '90 ha avviato una nuova fase nella mobilità dei cittadini ucraini, caratterizzato dalla possibilità di lasciare il Paese e di ritornarvi, un diritto negato ai cittadini nell'era sovietica. Inoltre, il ruolo geopolitico dell'Ucraina è molto particolare, vista la sua posizione tra il confine orientale dell'UE e la Russia e sul percorso di diversi importanti gasdotti che collegano la Russia all'UE³³.

La migrazione ucraina, allo stesso tempo, non è iniziata con la nascita dello Stato ucraino indipendente nel 1991 e la dissoluzione del blocco sovietico. L'esperienza di massicci

³² È il caso dell'Italia, in cui si registra un forte disequilibrio tra i generi a favore delle donne, che – in base ai dati presenti nel rapporto 2020 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – rappresentavano il 78,6% della popolazione ucraina immigrata contro il 21,4% di uomini; dato contrastante con quello relativo al complesso dei non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia, tra i quali il genere femminile rappresentava il 49%. Si veda: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020), *La comunità ucraina in Italia. Rapporto annuale sulla presenza dei migranti*, Roma..

³³ O. Fedjuk, M. Kindler (a cura di) (2016), *Ukrainian Migration to the European Union. Lessons from Migration Studies*, IMISCOE-Springer, Cham.

trasferimenti forzati dell'epoca sovietica e quella della migrazione per motivi di lavoro e dei movimenti per progetti socialisti sono storicamente importanti e hanno creato le basi per movimenti migratori verso la Russia ancora presenti.

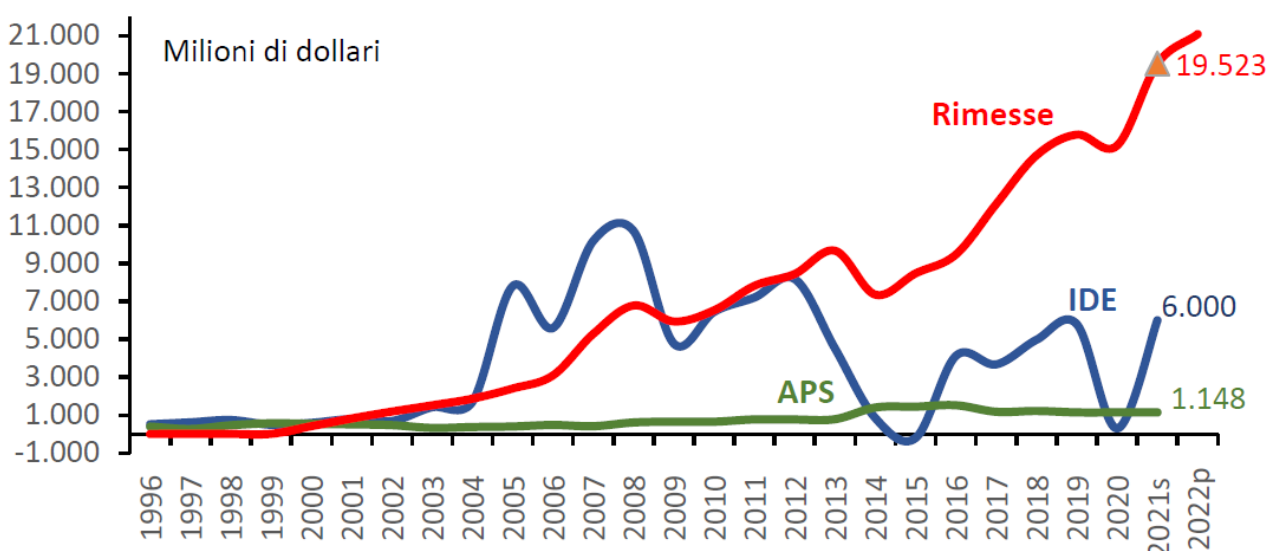
In passato, la Russia era il principale Paese di destinazione. Negli ultimi anni è aumentata la migrazione verso la Polonia e altri Paesi dell'UE. I dati sullo stock di migranti sono scarsi, ma quelli disponibili indicano che la Russia ospitava, prima della guerra in Ucraina, tra i 2 e i 3 milioni di migranti ucraini, pari a circa il 5-7% della popolazione ucraina.

Questi elementi permettono di cogliere le condizioni che hanno permesso all'Ucraina di poter contare su flussi elevati di rimesse, provenienti soprattutto dai Paesi dell'UE negli ultimi anni, senza però dimenticare quelli provenienti dalla Russia.

Nel primo decennio del nuovo millennio le rimesse in dollari crebbero costantemente fino al 2008. Con la crisi economico-finanziaria globale entrarono in difficoltà sia l'economia ucraina che quelle della Russia e dell'UE, che risultavano essere le principali fonti regionali delle rimesse verso l'Ucraina. Proprio la crisi di quegli anni dimostrò che il calo delle rimesse e la loro volatilità era comunque inferiore a quello degli Investimenti Diretti Esteri. Allo stesso tempo, l'ammontare degli afflussi di rimesse misurati in valuta locale (più debole) aumentava costantemente, fungendo da copertura contro gli shock negativi in Ucraina. Grazie alla rapida ripresa, quasi al livello pre-crisi, delle rimesse dalla Russia nel 2010, anche il totale degli afflussi di rimesse verso l'Ucraina aumentò, dimostrando il perdurare di una forte dipendenza dell'economia ucraina da quella russa.

Per venire ai giorni recenti, secondo le stime pubblicate dall'iniziativa KNOMAD della Banca Mondiale, i flussi di rimesse verso l'Ucraina hanno superato i 19 miliardi di dollari nel 2021, importo che colloca l'Ucraina al nono posto tra i principali Paesi a basso e medio reddito destinatari di rimesse³⁴.

Fig. 15 – L'importanza delle rimesse per l'Ucraina



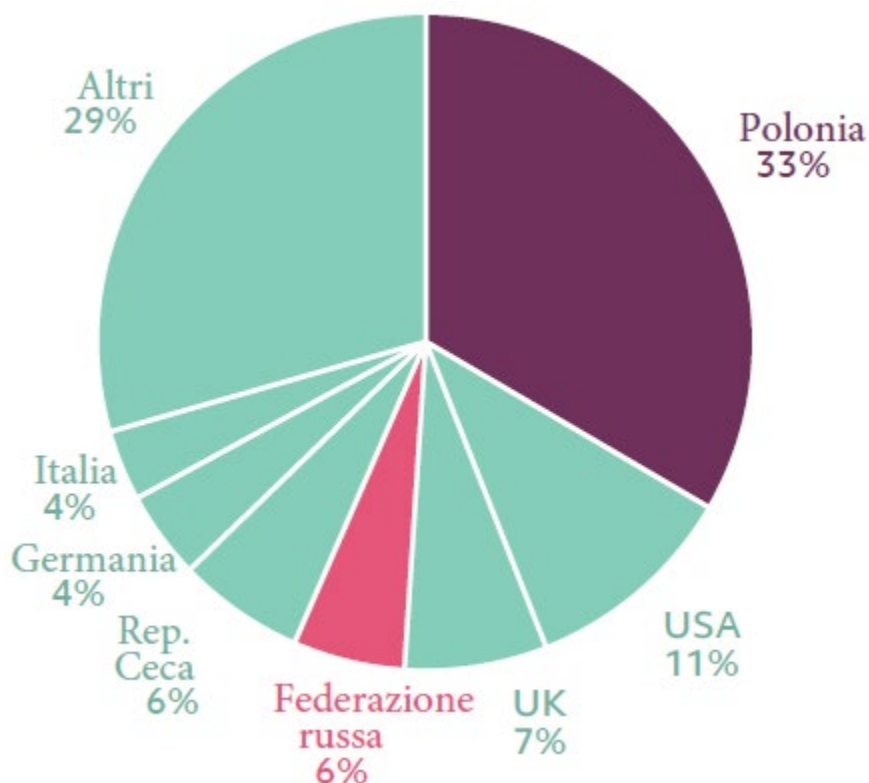
Fonte: KNOMAD

Il grafico mostra chiaramente come ci siano state solo tre interruzioni – in corrispondenza di tre shock – di un andamento ininterrottamente in crescita dell'afflusso di rimesse, che sono

³⁴ Le fonti aggiornate al riguardo sono rappresentate da due pubblicazioni già menzionate: D. Ratha, E. Ju Kim (2022) e KNOMAD (2022).

diventate di gran lunga il primo flusso finanziario internazionale per lo sviluppo, rispetto all'APS (stagnante) e agli IDE (caratterizzati da maggiore volatilità in corrispondenza soprattutto dei tre shock): la crisi economico-finanziaria del 2009, l'annessione della Crimea alla Russia del 2014 e la pandemia da COVID-19 nel 2020. Nel primo caso, già nel 2011 il flusso aveva recuperato le posizioni e superato il tetto raggiunto nel 2008; allo stesso modo, nel 2017 era stato completamente assorbito lo shock del 2014 e il picco raggiunto nel 2013 era stato superato; infine, la crisi dovuta alla pandemia da COVID-19 è stato lo shock più contenuto. Infatti, nel 2020 si era registrato un calo contenuto del 3,6% rispetto al picco raggiunto nel 2019, ma il dato del 2021 corrisponde a un incremento annuo del 28,3% e ha riassorbito completamente la crisi facendo raggiungere un nuovo picco di afflusso di rimesse. L'ammontare di rimesse del 2021 equivale a circa il 12% del PIL in Ucraina ed è pari a quasi tre volte la dimensione degli IDE nello stesso 2021³⁵.

Fig. 16 – I Paesi fonte dell'afflusso di rimesse in Ucraina



Fonte: KNOMAD (2022)

I dati relativi ai Paesi di origine dei flussi di rimesse verso l'Ucraina nel 2021 mostrano come l'elevato livello di rimesse sia stato trainato dalla quota proveniente dalla Polonia (in forte crescita negli ultimi anni), il principale destinatario dei lavoratori migranti ucraini e la fonte di un terzo dell'afflusso di rimesse (era pari al 19% nel 2015) e, in parte, degli Stati Uniti. Al

³⁵ Il dato di un flusso di rimesse verso l'Ucraina pari nel 2021 a oltre 19 miliardi di dollari non è univoco. Nelle stesse pubblicazioni dell'iniziativa KNOMAD si parla di 18,2 miliardi di dollari nel 2021, mentre il portale della Banca Nazionale Ucraina riporta per lo stesso anno il valore di 14,1 miliardi di dollari.

contrario, la quota di rimesse provenienti dalla Russia si è ridotta al 6% del totale. Il dato è molto significativo considerando che nel 2015, in base ai dati della Banca Nazionale Ucraina³⁶, ben il 26,4% del totale delle rimesse proveniva dalla Russia³⁷.

I primi sette Paesi da cui provengono le rimesse spiegano oltre il 70% del totale dell'afflusso. Tra gli altri Paesi che compongono la rimanente quota sono presenti, in ordine di importanza: Cipro, Israele, Grecia, Paesi Bassi, Emirati Arabi Uniti, Singapore, Canada, Spagna, Turchia, Svizzera, Portogallo, Norvegia e Isole Virgin britanniche.

L'allontanamento dalla Russia e l'avvicinamento all'UE, avvenuto negli ultimi anni, si può ricavare anche dal dato delle rimesse: la percentuale di rimesse provenienti da Stati membri dell'UE era pari al 45,3% del totale delle rimesse nel 2015 ed è aumentata al 61,5% nel 2021 (che diventa il 79,1% aggiungendo gli Stati Uniti e il Regno Unito), quella delle rimesse provenienti dagli Stati membri della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI)³⁸ era pari al 28,6% nel 2015 (già in netto calo rispetto agli anni precedenti) ed è scesa fino ad arrivare a solo il 6,6% nel 2021.

Sempre il portale della Banca Nazionale Ucraina consente di stimare il dato preliminare delle rimesse affluite nel primo trimestre del 2022 e confrontarlo con lo stesso periodo dell'anno precedente.

Tab. 5 – L'afflusso di rimesse in Ucraina nel primo trimestre 2022 (e confronto con il trimestre dell'anno precedente), milioni di dollari

	Gen 2022	Feb 2022	Mar 2022	Gen-Mar 2021	Gen-Mar 2022	Var %
Rimesse personali	1.060	1.064	929	3.365	3.053	-9,3%
a) Compensi netti dei dipendenti	726	716	649	2.362	2.091	-11,5%
b) Trasferimenti personali	334	348	280	1.003	962	-4,1%

Fonte: Elaborazione dati Banca Nazionale Ucraina

La contrazione del primo trimestre del 2022 non altera previsioni incoraggianti circa la tenuta del flusso di rimesse verso l'Ucraina per il 2022. In base alle previsioni KNOMAD, infatti, le rimesse in Ucraina aumenteranno probabilmente del 20% nel 2022³⁹. I flussi di rimesse dalla

³⁶ <https://bank.gov.ua/en/statistic/sector-external#1>

³⁷ Confrontando i dati della Banca centrale russa con quelli della Banca centrale ucraina i dati non coincidono per quanto riguarda la stessa voce (ammontare delle rimesse inviate dalla Russia verso l'Ucraina): per esempio, secondo la Banca Nazionale Ucraina, nel 2020 le rimesse dalla Russia sono state pari a 863 milioni di dollari; per la Banca centrale russa le rimesse in uscita verso l'Ucraina nel 2020 sono state pari a 807 milioni di dollari.

³⁸ Si tratta dell'organizzazione internazionale istituita nel 1991 e che riunisce nove delle quindici ex repubbliche sovietiche (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Russia, Tagikistan e Uzbekistan), cui si aggiunge il Turkmenistan come membro associato e la Mongolia come osservatore, mentre Georgia e Ucraina ne sono uscite (rispettivamente nel 2009 e 2014). È da notare che Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan non si sono schierati con la Russia quando, il 2 e il 24 marzo, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha messo ai voti le risoluzioni che condannavano l'operazione militare speciale russa in Ucraina.

³⁹ <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/05/11/remittances-to-reach-630-billion-in-2022-with-record-flows-into-ukraine#:~:text=Remittances%20to%20Reach%20%24630%20billion%20in%202022%20with%20Record%20Flows%20into%20Ukraine,->

Russia saranno interrotti a causa delle sanzioni e dell'esclusione dei sistemi di pagamento russi dalla rete SWIFT. Tuttavia, la diminuzione dei flussi di rimesse dalla Russia all'Ucraina sarà probabilmente molto più che compensata da un aumento delle rimesse degli ucraini in Polonia e in altri Paesi. È, infatti, probabile che i migranti esistenti e i rifugiati che si trovano in Europa e in altri Paesi inviino a casa più denaro per sostenere le famiglie durante la guerra. Gli studiosi della Banca Mondiale hanno dichiarato che l'aumento dei pagamenti transfrontalieri verso l'Ucraina rispecchia una tendenza tipicamente riscontrata dopo i disastri naturali, quando i rifugiati e i lavoratori migranti si impegnano a sostenere amici e familiari. Nonostante non ci siano ancora stime ufficiali, gli aumenti più consistenti si starebbero registrando dalla Polonia, il principale destinatario di lavoratori ucraini immigrati, e, in parte, negli Stati Uniti.

Un fattore importante che dovrebbe contribuire all'aumento del flusso di rimesse è la riduzione del costo delle rimesse. Alcune società di trasferimento di denaro hanno annunciato la rinuncia alle commissioni per l'invio di denaro in Ucraina. Prima della guerra e delle sanzioni, il costo dell'invio di denaro in Ucraina era elevato: dal 4,7% in Ungheria e Italia al 5,9% in Polonia e al 7,0% nella Repubblica Ceca. Ridurre di 2 punti percentuali le commissioni sulle rimesse farebbe risparmiare ai migranti ucraini 400 milioni di dollari all'anno. Se i costi venissero eliminati, il risparmio potrebbe essere di 1 miliardo di dollari all'anno.

Nel frattempo, le ultime stime della Banca Mondiale prevedono che il flusso di rimesse dalla Russia verso i Paesi dell'Asia centrale, da cui attinge milioni di lavoratori immigrati, stia cominciando a subire un drastico calo a causa delle sanzioni occidentali che si prevede faranno sprofondare la Russia nella più profonda recessione dal crollo dell'Unione Sovietica all'inizio degli anni '90.

Osservatorio di Politica internazionale

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

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi
Dipartimento Affari Esteri
Tel. 0667604172
Email st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.