

STUDI E RICERCHE
SULL'ECONOMIA
DELL'IMMIGRAZIONE

**Asilo, accoglienza e rimpatri:
le criticità (croniche) del sistema italiano**

Luglio 2020

Abstract

Mentre torna d'attualità il tema degli sbarchi, è importante analizzare i dati reali del fenomeno, al fine di avere una panoramica corretta. Anche nei periodi di pochi arrivi, l'Italia non è riuscita a risolvere le criticità strutturali del sistema di accoglienza, sperando in una soluzione naturale del problema.

- Nel 2020 gli sbarchi nel Mediterraneo sono tornati ad aumentare, dopo il brusco calo avviato a metà del 2017. Al 21 Agosto, gli sbarchi del 2020 sono 17.264, più di quelli di tutto il 2019, ben lontani però rispetto ai picchi del 2014 (170 mila) e del 2016 (181 mila). Va ricordato, inoltre, che nel periodo 2010-2019 la Grecia ha registrato quasi il doppio degli arrivi rispetto all'Italia.
- Dopo i picchi del 2016 e 2017, le richieste d'asilo sono calate drasticamente nel 2018 e sono ulteriormente diminuite nel 2019, arrivando a quota 35.000. Fino al 2014, l'Italia aveva un tasso di esiti positivi delle domande d'asilo più alto rispetto alla media Ue (addirittura 80% nel 2012). Dal 2015 la percentuale di domande accolte si è abbassata notevolmente. Nel 2019 si registra un ulteriore calo delle domande accolte, a seguito dell'inasprimento della normativa ("decreto Salvini").
- Tuttavia, i rimpatri di migranti irregolari sono rimasti costanti (aumentando la presenza irregolare sul territorio). I rimpatri sono stati circa 6 mila nel 2019, circa un quarto degli irregolari individuati sul territorio, a cui si aggiungono meno di 10 mila persone respinte alla frontiera (principalmente agli aeroporti).
- Infine, nel 2019 l'Italia è in 20th posizione in Europa per numero di Permessi di Soggiorno per motivi di lavoro (circa 11 mila), addirittura dietro a Malta e Irlanda. Sui 176 mila Permessi rilasciati, solo il 6,3% è per lavoro. La quota maggioritaria (57,4%) è data invece dai Permessi per riconciliazione familiare. Situazione ben diversa nel resto d'Europa, dove sono soprattutto i Paesi dell'Est ad accogliere migranti economici.

Secondo i ricercatori della Fondazione Leone Moressa, "negli anni in cui gli sbarchi erano ridotti a seguito degli accordi con la Libia, l'Italia non è riuscita a risolvere le criticità strutturali del sistema di accoglienza.

L'inasprimento della normativa sul diritto d'asilo, con l'abolizione della Protezione Umanitaria, non è stata accompagnata da un aumento dei rimpatri dei migranti irregolari, determinando un aumento della presenza irregolare in Italia.

Al tempo stesso, l'Italia è tra i Paesi europei più chiusi dal punto di vista degli arrivi di immigrati per lavoro, mentre sono proprio i Paesi dell'Est quelli con più ingressi regolari. Ad oggi, la quota maggioritaria degli ingressi in Italia è data dai riconciliaimenti familiari, che rappresentano quasi il 60% dei Permessi totali.

Gli sbarchi nel Mediterraneo

La ripresa degli sbarchi di migranti sulle coste siciliane registrata nelle ultime settimane ha riportato l'attenzione su un tema che ha monopolizzato l'attenzione mediatica negli ultimi anni.

Nel 2020 (dati al 21 agosto) gli sbarchi sono 17.264, più di quelli di tutto il 2019, ben lontani però rispetto ai picchi del 2014 (170 mila) e del 2016 (181 mila). Verosimile, visti i trend attuali, che si torni a fine anno ai livelli del 2018, ovvero poco più di 20 mila domande.

Quello dei profughi è indubbiamente un fenomeno rilevante, che riguarda tutto il mondo: basti pensare che nel 2018, secondo l'UNHCR, i migranti forzati nel mondo erano 70,8 milioni, circa il doppio rispetto a vent'anni prima. Va comunque precisato che, tra questi, quasi 6 su 10 sono sfollati interni, ovvero ancora all'interno del proprio Paese, e ben quattro rifugiati su cinque sono accolti in Paesi confinanti con quello d'origine. Ciò significa che i flussi che hanno coinvolto il Mediterraneo e l'Europa rappresentano solo una piccola parte di un fenomeno più ampio.

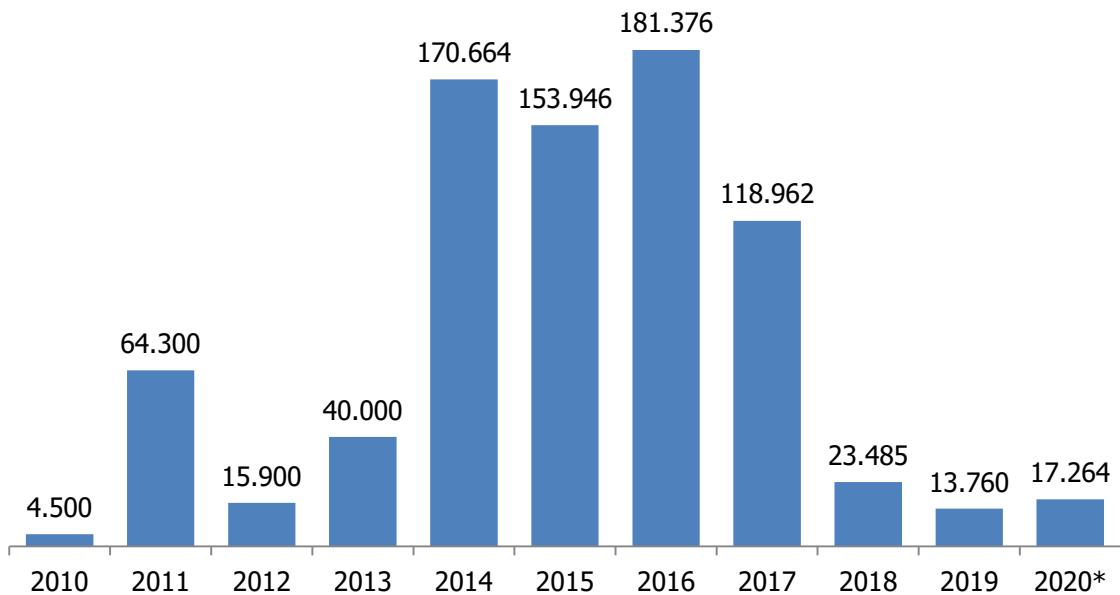
Per quanto riguarda gli arrivi in Europa, secondo i dati Frontex, negli ultimi dieci anni la rotta più utilizzata è stata quella del Mediterraneo orientale (Grecia), con quasi 1,5 milioni di ingressi. La rotta del Mediterraneo centrale (Italia) ha registrato invece poco meno di 800 mila ingressi in dieci anni. Più contenuto invece il flusso attraverso il Mediterraneo occidentale (Spagna), con poco più di 150 mila ingressi.

Se però analizziamo i flussi più nel dettaglio, notiamo una forte variabilità nei flussi. L'Italia è stata la rotta principale nel 2011 e nel 2014. Il 2015 è stato invece l'anno record per gli ingressi verso la Grecia (885 mila). A seguito di quell'emergenza, nel marzo 2016, il Consiglio UE ha raggiunto un controverso accordo con la Turchia per il controllo della frontiera con la Grecia in cambio di un contributo economico di complessivi 6 miliardi di euro e della liberalizzazione dei visti d'ingresso in UE per i cittadini turchi.

Come era prevedibile, ciò ha prodotto lo spostamento dei flussi, con la ripresa della rotta italiana, cresciuta sensibilmente nel 2016 e nella prima metà del 2017. A quel punto il Governo italiano (in particolare il Ministro dell'Interno Minniti) siglò un accordo con la Libia, riuscendo ad arginare i flussi in ingresso.

Nel 2018, la rotta più battuta è stata, di conseguenza, quella spagnola. Nel 2019 sono invece ripresi i flussi verso la Grecia, anche a causa dell'atteggiamento della Turchia, orientata ad ottenere nuovi finanziamenti dall'Ue. Questa situazione dimostra che la chiusura di una frontiera (per mezzo di blocchi, muri o altri meccanismi) può modificare temporaneamente le migrazioni ma non fermarle, visto che non va ad intaccare le cause strutturali nei Paesi d'origine.

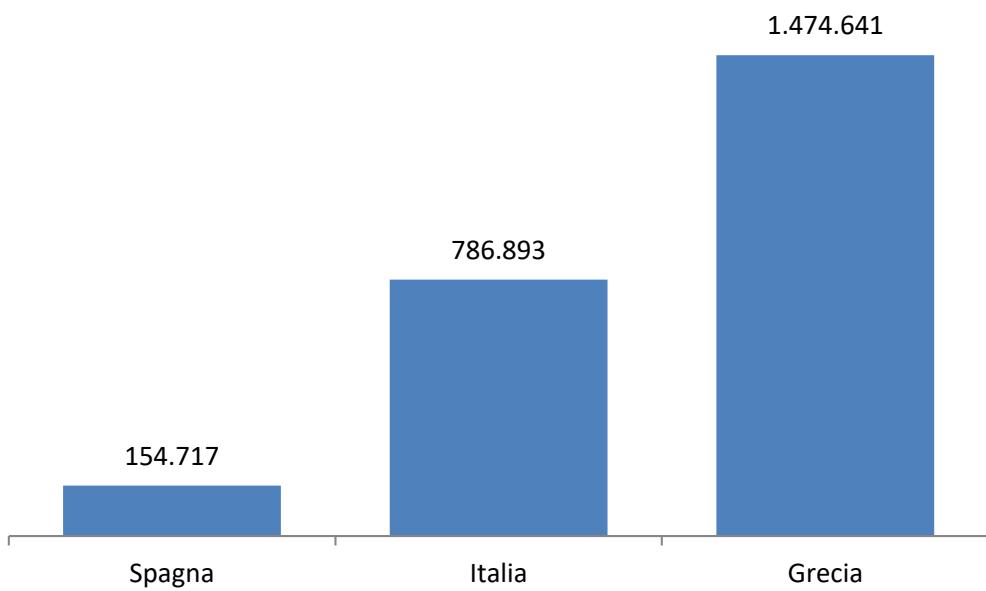
Sbarchi di migranti sulle coste italiane, serie storica 2010-2020



* Dati 2020 aggiornati al 21 agosto

Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Frontex e Ministero dell'Interno

Sbarchi di migranti nel Mediterraneo, somma anni 2010-2019



Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Frontex

Il primo impatto degli arrivi di richiedenti protezione internazionale è, ovviamente, sul sistema di asilo. È bene ricordare che la normativa vigente delega ai singoli Stati membri l'onere dell'identificazione delle persone sbarcate e dell'esame delle richieste d'asilo – e, di conseguenza, dell'accoglienza durante il periodo di valutazione. In modo particolare, il Regolamento di Dublino (2013/604/Ce) prevede che il Paese responsabile della domanda di protezione sia quello di primo approdo. Si tratta di un sistema pensato in un momento in cui le richieste d'asilo in Europa avevano numeri estremamente più contenuti e anche la provenienza era molto diversa (si trattava, infatti, principalmente di dissidenti politici provenienti da regimi dittatoriali). Nella situazione attuale, invece, il Regolamento di Dublino penalizza estremamente i Paesi Mediterranei, in cui si verifica la maggior parte degli arrivi.

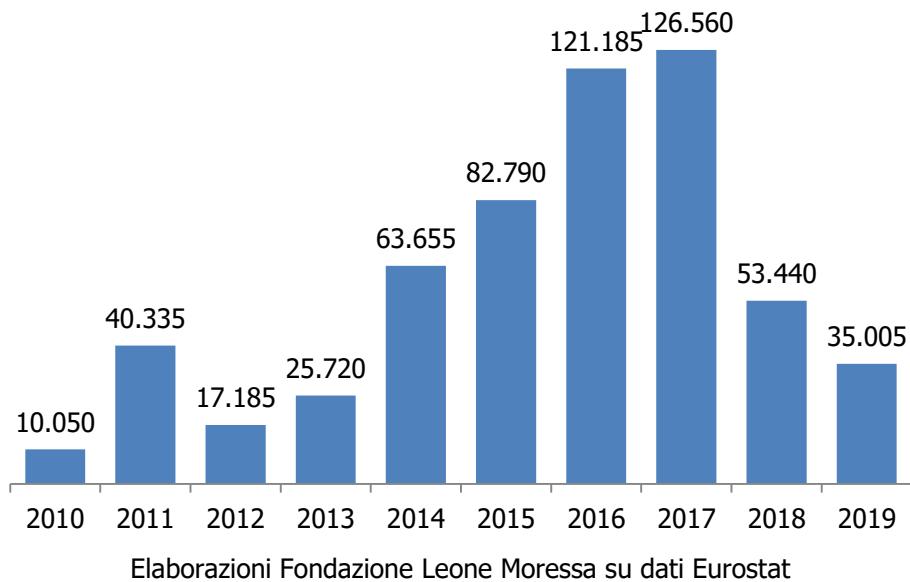
Dopo anni di negoziati e richieste da parte dei Paesi di frontiera, nel 2017, il Parlamento europeo aveva approvato una proposta di riforma molto ambiziosa, introducendo una responsabilità condivisa nella gestione delle domande d'asilo basata su quote e su criteri come la presenza di familiari in altri stati membri. Il testo fu bocciato dal Consiglio europeo del giugno 2018, lasciando inalterato il meccanismo.

Nel 2019, nei Paesi dell'Unione europea sono state presentate oltre 670 mila richieste d'asilo, una su cinque nella sola Germania. Nell'ultimo anno, anche Francia e Spagna hanno ricevuto oltre 100 mila richieste. L'Italia ha ricevuto invece 35 mila domande, molte meno rispetto agli anni di massima pressione migratoria.

Nonostante il sistema comune di asilo sia uno degli obiettivi dichiarati della Commissione europea, il tasso di accoglimento delle domande varia moltissimo tra l'uno e l'altro Paese. Se mediamente la percentuale di domande accolte nel 2019 è del 38,8%, si passa dal 66,2% della Spagna all'8,5% dell'Ungheria. L'Italia si colloca tra i Paesi con meno domande accolte in prima istanza (una su cinque).

E' curioso osservare che, fino al 2014, l'Italia aveva un tasso di esiti positivi delle domande d'asilo più alto rispetto alla media Ue (addirittura 80% nel 2012). Dal 2015, con l'aumento degli sbarchi, la percentuale di domande accolte si è abbassata notevolmente, scendendo al di sotto della media europea. Nel 2019 si registra un ulteriore calo delle domande accolte, a seguito dell'inasprimento della normativa (Legge 132/2018, di conversione del DL 113/2018, c.d. "decreto Salvini"). Nell'ultimo anno, dunque, meno del 20% delle domande trova accoglimento in prima istanza.

Richieste d'asilo presentate in Italia, serie storica 2010-2019 (prima richiesta)



% di accoglimento delle richieste d'asilo, confronto Italia / Ue 28*

Anno	Ue 28		Italia	
	Domande accolte	% esito positivo	Domande accolte	% esito positivo
2010	55.590	24,8%	4.310	38,1%
2011	59.555	25,0%	7.155	29,6%
2012	91.025	31,5%	22.030	80,7%
2013	107.625	34,2%	14.390	61,1%
2014	167.395	45,6%	20.580	58,5%
2015	307.655	51,5%	29.615	41,5%
2016	672.900	60,8%	35.405	39,4%
2017	437.570	45,5%	31.795	40,6%
2018	217.435	37,3%	30.670	32,2%
2019	221.040	38,8%	18.375	19,7%

* La % indica il rapporto tra domande accolte e domande valutate nell'anno, che non coincidono con quelle presentate nello stesso periodo

Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat

Tuttavia, la diminuzione della percentuale di richieste d'asilo accolte (dovuta in particolare all'abolizione della protezione umanitaria, predisposta dalla Legge 132/2018) non ha portato l'auspicata diminuzione della presenza straniera irregolare in Italia.

Infatti, i rimpatri di migranti irregolari sono rimasti costanti, pari a circa 6 mila nel 2019 (circa un quarto degli irregolari identificati sul territorio). A questi si aggiungono le quasi 10 mila persone respinte alla frontiera (principalmente agli aeroporti).

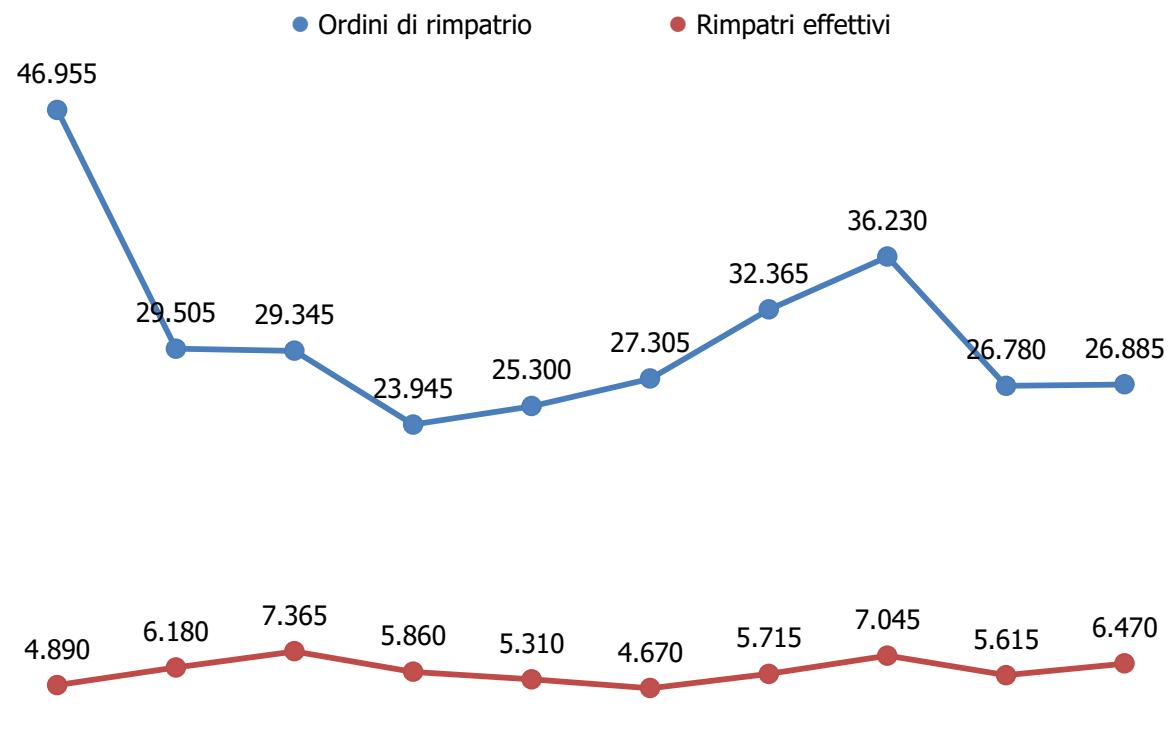
La diminuzione delle domande d'asilo accolte, senza un aumento dei rimpatri, ha determinato un inevitabile aumento della presenza straniera irregolare, stimata intorno a 600 mila persone.

Respingimenti alla frontiera italiana di migranti irregolari, serie storica 2010-2019

Anno	Respingimenti alla frontiera	di cui frontiera via mare	di cui frontiera via aerea
2010	4.215	30,1%	69,9%
2011	8.635	50,3%	49,7%
2012	7.350	43,7%	56,3%
2013	7.370	30,2%	69,8%
2014	7.005	35,1%	64,9%
2015	7.425	37,2%	62,8%
2016	9.715	38,3%	61,7%
2017	11.260	39,0%	58,8%
2018	8.245	16,3%	83,7%
2019	9.720	18,9%	81,1%

Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat

Rimpatri di immigrati irregolari effettuati dall'Italia, serie storica 2010-2019



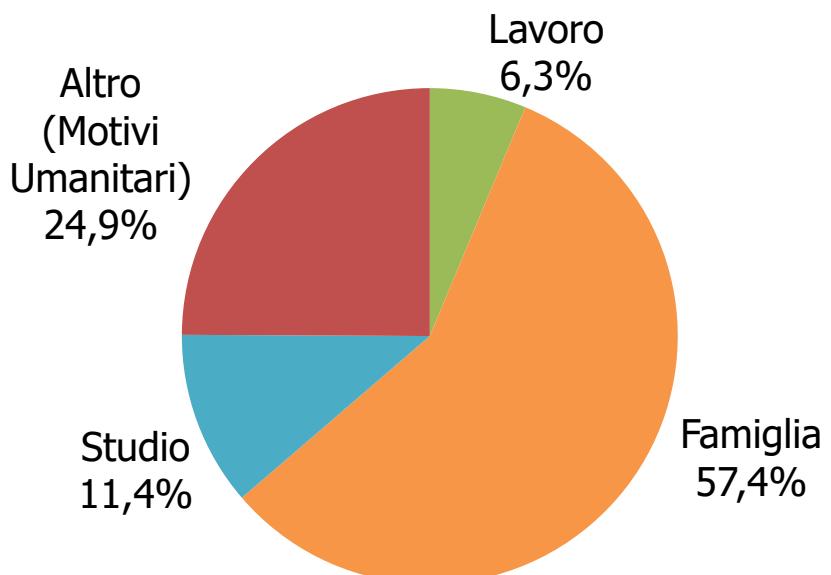
Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat

Infine, va considerato che gli arrivi di migranti irregolari sono strettamente legati all'apertura o meno di canali di ingresso legali.

Nel 2019 l'Italia è in 20th posizione in Europa per numero di Permessi di Soggiorno per motivi di lavoro (circa 11 mila), addirittura dietro a paesi piccolissimi come Malta e Irlanda. Guardando la graduatoria europea, emerge il fatto che proprio i Paesi dell'Est, tra i più chiusi sul fronte dell'accoglienza dei profughi, siano invece tra i più aperti agli arrivi per lavoro. La Polonia è infatti il Paese con in assoluto il maggior numero di Permessi per lavoro (oltre 300 mila), quasi un terzo del totale europeo. La Repubblica Ceca, altro Paese del gruppo di Visegrad, ne ha 66 mila, poco meno della Germania.

Interessante anche osservare l'incidenza dei Permessi per lavoro sul totale Permessi rilasciati. Mediamente, in Ue 28, si tratta del 30%. In questo caso l'Italia è il fanalino di coda: sui 176 mila Permessi rilasciati, solo il 6,3% è per lavoro. La quota maggioritaria (57,4%) è data invece dai Permessi per riconciliazione familiare.

Permessi di soggiorno rilasciati in Italia, anno 2019 (primo rilascio)



Permessi di soggiorno rilasciati in Ue 28, anno 2019 (primo rilascio)

Paesi	Permessi per LAVORO	Totale Permessi rilasciati	% Lavoro / Totale
Polonia	327.605	577.927	57,4%
Regno Unito	108.150	450.775	24,0%
Germania	68.342	543.571	12,6%
Rep. Ceca	66.442	117.071	56,8%
Spagna	63.267	320.037	19,8%
Croazia	46.587	50.455	92,3%
Francia	39.172	285.086	13,7%
Portogallo	34.999	93.475	37,4%
Ungheria	31.553	55.739	56,6%
Svezia	24.448	124.616	19,6%
Paesi Bassi	22.030	102.132	21,6%
Slovacchia	20.885	28.836	72,4%
Slovenia	20.356	31.517	64,6%
Lituania	18.395	21.415	85,9%
Romania	16.394	27.103	60,5%
Finlandia	15.137	22.508	48,8%
Malta	12.644	21.165	59,7%
Irlanda	12.049	49.939	20,8%
Danimarca	11.465	35.189	32,6%
Italia	11.069	175.857	6,3%
Cipro	10.686	20.990	49,0%
Belgio	6.114	60.312	10,1%
Lettonia	4.447	10.143	43,8%
Austria	4.077	39.865	10,2%
Grecia	3.133	42.348	7,4%
Lussemburgo	2.614	8.428	31,0%
Bulgaria	2.414	13.500	17,9%
Estonia	2.102	6.200	33,9%
Tot. Ue 28	1.006.576	3.336.199	30,1%

* Per Germania, Cipro, Ungheria, Finlandia, Svezia, Regno Unito l'ultimo dato è aggiornato al 2018
Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Eurostat