



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

I rifugiati e i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo

di Rosario Maria Ballatore, Adele Grompone, Lucia Lucci,
Patrizia Passiglia e Andrea Sechi

Aprile 2017

Numero

377



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

I rifugiati e i richiedenti asilo in Italia, nel confronto europeo

di Rosario Maria Ballatore, Adele Grompone, Lucia Lucci,
Patrizia Passiglia e Andrea Sechi

Numero 377 – Aprile 2017

I RIFUGIATI E I RICHIEDENTI ASILO IN ITALIA, NEL CONFRONTO EUROPEO

di Rosario Maria Ballatore*, Adele Grompone♣, Lucia Lucci♠,
Patrizia Passiglia♦ e Andrea Sechi*

Sommario

Il lavoro fornisce un quadro descrittivo dei recenti flussi di richiedenti asilo in Italia e nell'Unione Europea. Dopo aver esaminato le dinamiche degli ingressi irregolari e delle richieste di protezione internazionale, si analizzano le differenze a livello europeo nell'applicazione delle politiche di asilo, mostrando significative eterogeneità nei tassi di accettazione delle domande, nella tipologia di protezione concessa e nella velocità di esame delle richieste. Si presenta poi il funzionamento del sistema di accoglienza in Italia, discutendone le principali criticità, come l'elevata frammentazione delle strutture e i tempi eccessivi di permanenza nei centri. Infine si illustra la performance occupazionale degli immigrati, distinguendo tra i rifugiati e richiedenti asilo e i migranti per motivi economici, mostrando come i primi registrino una minore probabilità di impiego e un'integrazione più lenta nel mercato del lavoro.

Parole chiave: richieste di asilo, ingressi irregolari, sistema di accoglienza.

Classificazione JEL: F22, J15, J61.

Indice

1. Introduzione	5
2. Le dinamiche recenti	7
3. La gestione delle richieste di asilo: le differenze tra i paesi europei	11
4. Il sistema di accoglienza in Italia: funzionamento, criticità e costi	16
5. I rifugiati e i richiedenti asilo nel mercato del lavoro	18
6. Conclusioni.....	23
Bibliografia.....	26
Appendice statistica – figure	28
Appendice statistica – Tavole	30

* Banca d'Italia, Divisione Analisi e Ricerca economica territoriale, Sede di Cagliari.

♣ Banca d'Italia, Divisione Analisi e Ricerca economica territoriale, Sede di Napoli.

♠ Banca d'Italia, Divisione Analisi e Ricerca economica territoriale, Filiale di Perugia.

♦ Banca d'Italia, Divisione Analisi e Ricerca economica territoriale, Sede di Palermo.

1. Introduzione¹

Da oltre tre anni l'Unione Europea sta fronteggiando una crisi migratoria caratterizzata da una forte crescita degli ingressi irregolari di immigrati richiedenti asilo. Nel triennio dal 2014 al 2016 gli stranieri in cerca di protezione internazionale sono stati oltre 3 milioni, un dato elevato anche nel confronto storico. Non sorprende quindi che questa crisi sia entrata prepotentemente nell'agenda politica europea e dei singoli stati membri.

A differenza della crisi dei primi anni novanta, caratterizzata da un insieme limitato di paesi di provenienza, quella attuale si distingue sia per l'elevato numero di paesi di origine coinvolti, sia per l'eterogeneità dei fattori che sono alla base dei movimenti migratori. Ai flussi di richiedenti asilo provenienti dai principali paesi coinvolti in conflitti armati e di tipo etnico – Siria, Afghanistan, Iraq e Pakistan, che hanno dato origine a oltre la metà dei flussi totali nel triennio 2014-16 – si aggiungono quelli provenienti dall'Africa sub-sahariana, per i quali hanno svolto un ruolo determinante la forte crescita demografica e i cambiamenti climatici, nonché l'instabilità politica di alcuni paesi di transito dopo le primavere arabe del 2011.

In questo lavoro si fornisce un quadro delle principali caratteristiche della crisi migratoria in atto e si approfondiscono le diversità riscontrate tra i paesi dell'Unione Europea, con particolare attenzione al caso italiano.

Nella sezione 2 si descrivono le dinamiche recenti degli ingressi irregolari e delle richieste di asilo. Le domande non si sono distribuite omogeneamente tra i paesi dell'Unione: l'Italia con oltre 268 mila richieste ha assorbito poco meno del 9 per cento del totale delle istanze di protezione internazionale presentate nell'UE, superata soltanto dalla Germania. Rapportando il numero delle richieste alla popolazione nazionale, il dato più alto si registra per la Svezia (circa 26 richiedenti ogni mille abitanti nel triennio), per l'Ungheria (24,8) e per la Germania (16,4); in Italia e Francia il dato si attesta rispettivamente a 4,4 e 3,1 richiedenti ogni mille residenti.

Una caratteristica distingue i flussi migratori verso l'Italia rispetto a quelli osservati negli altri paesi europei: le richieste di asilo presentate nel nostro Paese dalle principali nazionalità di origine dei flussi verso l'UE (Siria, Afghanistan, Iraq, Albania e Pakistan) sono solo una quota marginale del totale delle istanze ricevute. Al contrario, prevalgono quelle degli immigrati provenienti dall'Africa sub-sahariana, come Nigeria, Gambia, Mali e Senegal, per i quali non sempre è agevole la distinzione dei motivi che sono alla base di queste migrazioni.

La pressione migratoria in atto ha messo in discussione l'intera politica europea sull'asilo e sono aumentate le pressioni per il superamento della Convenzione di Dublino, principale riferimento normativo sull'asilo nell'Unione. Tra le politiche recenti che spingono in questa direzione, il meccanismo europeo di riallocazione delle richieste di asilo stenta a entrare a regime. La sezione 3 discute un altro aspetto che ostacola i tentativi di stabilire un *framework* armonizzato a livello europeo: la differente applicazione delle politiche per la gestione delle richieste di asilo tra i paesi membri. Le eterogeneità più importanti si osservano nei tassi di accettazione delle richieste,

¹ Le opinioni espresse sono degli autori e non coinvolgono l'Istituto di appartenenza. Si ringraziano Paolo Sestito, Luigi Cannari, Roberto Torrini, Ivan Faiella, Effrosyni Adamopoulou, Federico Giorgi, Raffaello Bronzini, Roberto Rasso e Giovanni Soggia per i preziosi commenti.

anche a parità di paese di origine dei richiedenti asilo. In particolare, rispetto agli altri paesi dell'Unione, l'Italia si distingue per avere tassi di accettazione più bassi per le principali nazionalità che compongono le richieste di asilo a livello europeo, a fronte invece di una quota di esiti positivi superiore alla media UE per coloro che provengono dall'Africa sub-sahariana. L'Italia si distingue anche nella scelta della forma di protezione internazionale da concedere – con un più elevato ricorso allo strumento del permesso di soggiorno per motivi umanitari, i cui criteri per la concessione sono meno stringenti rispetto a quelli della protezione internazionale basata sulla Convenzione di Ginevra – e per una più alta frazione di domande effettivamente esaminate.

Le differenze tra paesi nei tassi di accettazione delle domande non sembrano peraltro aver innescato comportamenti opportunistici nella “scelta” del paese a cui si richiede protezione; tali decisioni sono presumibilmente determinate da fattori quali le opportunità occupazionali percepite e la consistenza degli immigrati di eguale provenienza nazionale.

La gestione dei flussi migratori ha comportato una lievitazione dei costi, richiedendo un potenziamento via via maggiore del sistema di accoglienza. Nella sezione 4 si delinea il caso italiano. Due aspetti lo hanno caratterizzato. Il primo riguarda la progressiva distribuzione sull'intero territorio nazionale dei richiedenti, prima accolti quasi esclusivamente nelle regioni meridionali, dove gli ingressi irregolari rimangono concentrati. Il secondo si riferisce all'aumentata frammentazione ed eterogeneità delle tipologie di strutture, con l'utilizzo sempre più frequente di centri straordinari, poco attrezzati dal punto di vista della “qualità” dell'accoglienza. A questi si aggiunge l'eccessiva attesa per l'esame della domanda di protezione internazionale che, prolungando la permanenza nei centri, ne aumenta i costi.

A fronte dei costi sostenuti nel breve periodo per l'accoglienza, i benefici economici ottenibili nel medio-lungo termine dipendono dalla partecipazione alla vita economica dei rifugiati e dei richiedenti asilo nei paesi ospitanti. Nella sezione 5 si indagano, attraverso un esercizio empirico, le dinamiche occupazionali degli stranieri nel mercato del lavoro italiano, distinguendo tra i migranti per motivi economici, ovvero quelli che entrano per motivi di lavoro, di studio o di famiglia, e quelli arrivati con il canale umanitario. I risultati delle stime mostrano che quest'ultima tipologia di immigrati ha minori probabilità occupazionali nel breve periodo rispetto non solo ai nativi ma anche ai migranti per motivi economici, presumibilmente per i vincoli normativi che ne limitano la partecipazione al mercato del lavoro. Pur migliorando nel tempo, il gap occupazionale rispetto alle altre categorie di individui non si colma del tutto neppure a dieci anni dal loro arrivo. Questi risultati indicano la necessità di intervenire con politiche mirate alla maggiore integrazione dei rifugiati nel mercato del lavoro, per ridurre al minimo il periodo in cui i costi legati all'accoglienza superano i benefici derivanti dalla partecipazione alla vita economica del Paese. Le conclusioni sono presentate nelle sezione 6.

2. Le dinamiche recenti

2.1- Gli ingressi irregolari nell'Unione Europea

I flussi recenti di richiedenti asilo sono caratterizzati dal numero elevato di ingressi irregolari attraverso le frontiere dell'Unione Europea e da un'ampia diversità di rotte di accesso. Secondo i dati dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), che raccoglie i dati sugli attraversamenti illegali alle frontiere dell'Unione Europea, sono stati oltre 2,6 milioni gli accessi di stranieri irregolari registrati tra 2014 e il 2016. Nel periodo considerato, la pressione migratoria irregolare verso l'UE si è manifestata principalmente attraverso quattro rotte: quella del Mediterraneo centrale, che identifica i flussi via mare dalle coste della Libia, Egitto, Algeria e Tunisia soprattutto verso l'Italia²; la rotta del Mediterraneo orientale, ovvero gli ingressi in Grecia dalla Turchia e dall'Egitto; il percorso del Mediterraneo occidentale, cioè quello che porta dall'Algeria alla Spagna e la rotta dall'Albania alla Grecia. A queste si aggiunge quella dei Balcani occidentali, che raccoglie gli attraversamenti irregolari secondari, cioè quelli degli immigrati già entrati in Grecia e diretti in Ungheria attraverso il corridoio Macedonia-Serbia³.

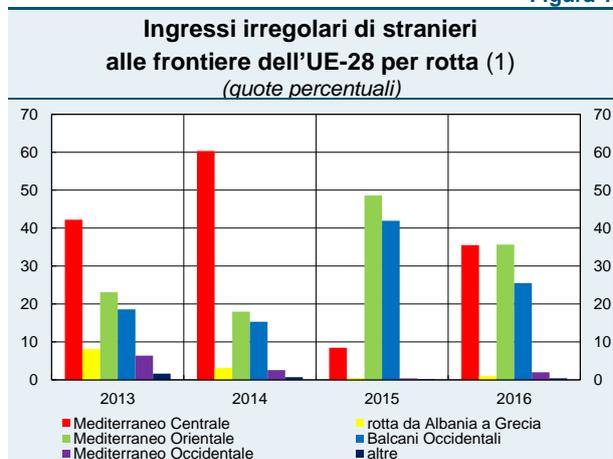
Tra il 2014 e il 2016 la rotta del Mediterraneo orientale ha rappresentato, con oltre il 40 per cento del totale degli ingressi, la via di accesso principale degli stranieri irregolari nell'Unione Europea, assieme quella del Mediterraneo centrale (tav. a1). Nel triennio considerato la mappa dei flussi migratori illegali si è più volte modificata. La pressione migratoria verso l'Italia, attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, si è intensificata a partire dal 2011, in connessione con le tensioni geo-politiche dei paesi del nord dell'Africa, e ha raggiunto il picco nel 2014, anno in cui gli ingressi irregolari in Italia hanno raggiunto il massimo nel confronto storico (circa 170.000). In quell'anno, oltre il 60 per cento del totale degli attraversamenti illegali nell'Unione Europea è avvenuto attraverso questa rotta⁴ (fig.1). Nel 2015 al contrario, gli ingressi in Italia si sono attenuati ed è aumentata notevolmente la pressione migratoria verso la Grecia: con oltre 885.000 arrivi, da circa 50.000 del 2014, la rotta del Mediterraneo orientale ha raggiunto circa il 49 per cento degli ingressi irregolari nell'UE (il dato era del 18 per cento l'anno precedente).

² Un altro punto di accesso all'UE lungo questa rotta è Malta. I flussi verso questa destinazione sono tuttavia marginali rispetto a quelli indirizzati verso l'Italia.

³ Oltre ai movimenti secondari, per la rotta balcanica transitano anche gli stranieri provenienti dai paesi che si trovano sulla rotta (per esempio dal Kosovo); la quota di questi flussi sul totale dei transiti è tuttavia marginale.

⁴ Il dato sale al 75 per cento se si considerano solo i primi attraversamenti (escludendo quindi i movimenti secondari attraverso la rotta dei Balcani occidentali).

Figura 1



Fonte: Frontex. – (1) I dati si riferiscono ai casi di rilevamento di illeciti al momento dell'ingresso ai valichi di frontiera delle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE e dei paesi membri di Schengen e sono aggregati per rotte. Le rotte sono così identificate: Mediterraneo Centrale (frontiere marittime di Italia e Malta), Mediterraneo Orientale (Cipro, frontiera marittima della Grecia, frontiera via terra di Grecia e Bulgaria con la Turchia), Balcani Occidentali (frontiere via terra di Grecia, Bulgaria, Romania, Ungheria e Croazia con i paesi della regione dei Balcani Occidentali), Mediterraneo Occidentale (frontiere marittime e via terra della Spagna escludendo le isole Canarie), rotta dall'Albania alla Grecia (frontiera via terra con Albania).

Parallelamente, sono fortemente aumentati i movimenti secondari attraverso la rotta dei Balcani occidentali degli stranieri che, arrivati in Grecia, hanno proseguito per il corridoio Macedonia-Serbia verso l'Ungheria e gli altri paesi dell'UE. Nel 2016 due avvenimenti hanno nuovamente modificato la geografia dei flussi migratori: l'intesa tra l'UE e la Turchia a marzo e la progressiva chiusura delle frontiere dei paesi sulla rotta balcanica. Questi eventi hanno alleggerito la pressione migratoria verso la Grecia (gli ingressi sono diminuiti di oltre tre quarti rispetto al 2015; tav. a2), mentre gli attraversamenti verso l'Italia sono tornati ad aumentare fino a superare il picco raggiunto nel 2014.

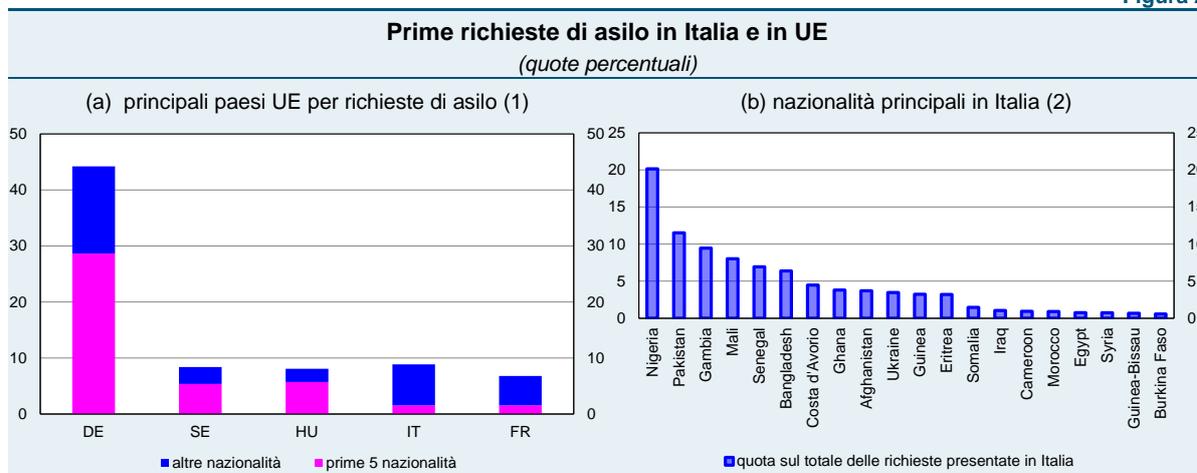
Nel complesso delle rotte, quasi la metà degli ingressi irregolari nel triennio ha riguardato i cittadini provenienti dalla Siria, dall'Afghanistan e dall'Iraq (tav. a3); la quota rimanente dei flussi ha origine dall'Eritrea, dalla Nigeria, dal Pakistan e dalla Somalia. Un'altra caratteristica degli ingressi irregolari recenti è l'ampia diversità tra le due rotte principali per quanto riguarda i paesi di provenienza dei flussi migratori. Gli attraversamenti nella rotta del Mediterraneo orientale verso la Grecia e i successivi movimenti secondari per la rotta balcanica sono caratterizzati da un'elevata presenza di cittadini siriani (il 54,8 per cento del totale nel periodo considerato), afgani e iracheni (il 35 per cento). Al contrario, nonostante i cittadini siriani costituissero anche in Italia la nazionalità prevalente tra gli arrivi nel 2014, la maggior parte degli immigrati giunti nel Paese nel 2014-16 attraverso la rotta del Mediterraneo centrale hanno origine africana, in particolare dai paesi dell'Africa sub-sahariana: tra questi prevale l'Eritrea, con circa un quinto del totale degli arrivi, seguita dalla Nigeria e dal Gambia (rispettivamente il 13,4 e il 5,7 per cento degli ingressi).

2.2- Dagli ingressi alle richieste di asilo

I forti flussi di attraversamenti irregolari si sono tradotti in un aumento delle richieste di asilo. In base ai dati dell'Eurostat, nel complesso dei paesi dell'Unione Europea sono state oltre 3 milioni le richieste presentate tra il 2014 e il 2016 (tav. a4), in forte crescita rispetto a quelle registrate nel triennio precedente (tav. a5).

La composizione per paese di origine dei richiedenti asilo riflette in larga parte quella degli ingressi irregolari. Quasi il 60 per cento delle prime domande di asilo presentate nel complesso dei paesi dell'UE è ascrivibile solamente a 5 nazionalità: il 27 per cento ha riguardato i cittadini provenienti dalla Siria, il 13,2 per cento gli afgani, poco meno del 9 per cento gli iracheni e circa il 4 per cento i cittadini provenienti dall'Albania e dal Pakistan (tav. a6).

Le richieste di asilo non si sono distribuite in maniera omogenea tra i paesi dell'Unione Europea. Il pannello (a) della figura 2 mostra le principali destinazioni nel triennio considerato: la Germania con oltre 1,3 milioni (più del 44 per cento del totale) è il primo paese per richieste di asilo ricevute, a seguire l'Italia (268 mila domande nel triennio), la Svezia e l'Ungheria (rispettivamente 253 e 244 mila domande) e la Francia con circa 205 mila richieste. Rispetto alla popolazione residente, il dato più alto si registra per la Svezia (circa 26 richiedenti ogni mille abitanti nel triennio), per l'Ungheria (24,8) e per la Germania (16,4); in Italia e Francia il dato si attesta rispettivamente a 4,4 e 3,1 richiedenti ogni mille residenti.



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat. – (1) Quote percentuali sul totale delle prime richieste di asilo nel triennio 2014-2016 nell'UE-28. Le prime cinque cittadinanze per richieste di asilo sono: siriani, afgani, iracheni, albanesi e pachistani. – (2) Quote sul totale delle richieste presentate in Italia nel triennio considerato.

Da questi dati emergono tre considerazioni. La prima è che il numero delle richieste di asilo ricevute nel complesso dei paesi dell'Unione Europea risulta maggiore rispetto a quello degli ingressi di irregolari. Due fenomeni possono contribuire a spiegare questa differenza. Da una parte è possibile che una quota delle richieste di asilo sia ascrivibile a immigrati non intercettati nel momento dell'ingresso nell'UE. Dall'altra, una frazione delle domande di asilo fa riferimento a ingressi regolari, come ad esempio quelli gestiti dal programma di reinsediamento dell'Agenzia per i rifugiati delle Nazioni Unite (UNCHR), che coinvolge, tra i paesi dell'UE, solo la Svezia e la Finlandia⁵.

La seconda è relativa al confronto tra gli ingressi irregolari e le richieste di asilo per i principali paesi di provenienza. Tra i paesi di provenienza con una maggiore differenza tra richieste e ingressi vi sono: l'Iraq, con oltre 100.000 richieste in più rispetto agli ingressi e il Pakistan, con 49.000 domande in più rispetto agli arrivi. Tra i paesi dell'Africa sub-sahariana, l'Eritrea si caratterizza per un numero pressoché simile di ingressi irregolari e di richieste di asilo.

La terza considerazione riguarda il confronto tra gli accessi irregolari e le richieste di asilo nei principali paesi di ingresso, come l'Italia e la Grecia. A differenza di quanto avviene nel complesso dell'Unione Europea, in questo caso le richieste di asilo rappresentano solo una quota degli arrivi. Ciò appare in contrasto con quanto stabilito dalla Convenzione di Dublino che attribuisce al primo paese di ingresso nell'Unione la responsabilità della gestione della richiesta di asilo⁶. Il motivo principale al quale ricondurre questa divergenza risiede nel fatto che non tutti gli ingressi di irregolari intercettati alle frontiere si concretizzano in una successiva

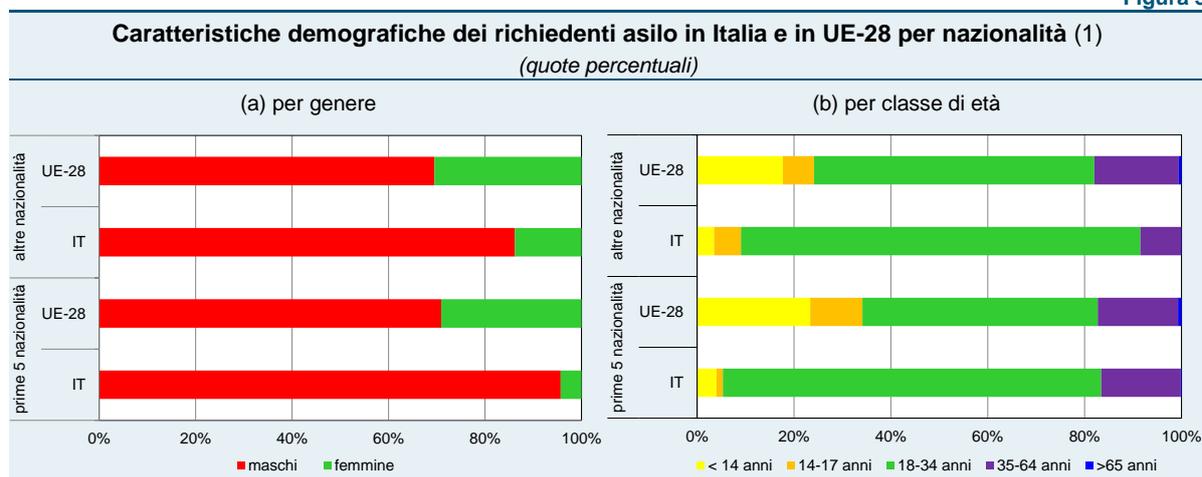
⁵ Il programma di reinsediamento è praticato per una speciale categoria di stranieri, cioè per quelli appartenenti ai "gruppi di persone che si trovano al di fuori del paese di origine per i quali il rischio di persecuzione è simile a quello osservato per i rifugiati" (UNHCR, 2015). Tale programma si occupa di trasferire questi individui dai paesi come il Libano, la Turchia, la Giordania, dove non gli è stato concesso lo status di rifugiato, a un altro che ha accettato di ammetterli. Solo pochi paesi hanno aderito al programma: Stati Uniti, Australia, Canada, Nuova Zelanda e i paesi scandinavi.

⁶ Regolamento UE n. 604/2013.

richiesta d'asilo nel paese di primo accesso. Infatti, solo poco più del 50 per cento degli immigrati entrati in Italia nel triennio in esame ha avanzato la richiesta di asilo nel paese; per la Grecia il dato risulta ancora più basso. In entrambi i casi, la quota rimanente si è sottratta alle procedure di identificazione, spesso per raggiungere clandestinamente altri paesi del continente⁷. A tal riguardo, per limitare queste prassi, la Commissione europea ha spinto l'Italia e la Grecia a irrobustire, anche con l'utilizzo di personale di Frontex, la rete di centri per la prima identificazione degli stranieri entrati irregolarmente (i cosiddetti *hotspot*⁸).

I dati dell'Eurostat sottolineano un'altra caratteristica che distingue l'Italia dal resto dei principali paesi destinatari dei flussi di richieste di asilo: nel triennio considerato, la quota delle domande presentate dai siriani, dagli afgani, dagli iracheni, dagli albanesi e dai pachistani, cioè dalle principali cinque nazionalità per numero di richieste di asilo nel complesso dell'UE, è del tutto marginale e ascrivibile quasi completamente alle richieste di asilo da parte dei cittadini del Pakistan. La composizione etnica delle richieste di asilo in Italia riflette una frazione prevalente di domande avanzate dagli stranieri provenienti dall'Africa sub-sahariana, del tutto minoritarie negli altri paesi dell'Unione. Tra queste, la maggior parte delle richieste di asilo in Italia è ascrivibile ai cittadini nigeriani (circa un quinto delle domande presentate in Italia nel triennio 2014-16; fig. 2b) e a quelli originari del Gambia, del Mali e del Senegal, rispettivamente il 9,5, l'8,0 e il 6,9 per cento del totale. Tra gli stranieri provenienti dai paesi africani e diretti in Italia, i cittadini eritrei rappresentano un caso particolare: pur essendo la quota maggioritaria degli ingressi irregolari in Italia nel periodo in esame, le richieste avanzate sono solo una frazione trascurabile del totale degli arrivi, dato che la quota maggioritaria di questi si è sottratta alle procedure di identificazione preferendo raggiungere altri paesi.

Figura 3



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat. – (1) Dati riferiti al triennio 2014-2016. Le prime cinque cittadinanze per richieste di asilo nel complesso dell'UE sono: siriani, afgani, iracheni, albanesi e pachistani.

⁷ La mancata identificazione all'arrivo implica l'impossibilità, per i paesi che in seguito ricevono questi flussi, di attribuire al paese di primo arrivo la responsabilità della richiesta di asilo.

⁸ In Italia gli hotspot previsti sono: Lampedusa, Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani, Augusta e Taranto.

Nel confronto europeo l'Italia si caratterizza anche per una diversa composizione demografica delle richieste di asilo: i richiedenti sono più giovani (l'81,7 per cento ha un'età compresa tra i 18 e i 34 anni contro il 52,6 della media dei paesi UE-28; tav. a7) e più frequentemente sono di sesso maschile (87,8 per cento a fronte del 70,2 dell'Unione; tav. a8). La figura 3 mostra che queste differenze emergono anche a parità di nazionalità. In particolare, distanze marcate si osservano nella distribuzione per classi di età per le prime cinque nazionalità per richieste di asilo nell'UE, con una quota più alta di immigrati tra i 18 e i 34 anni in Italia.

3. La gestione delle richieste di asilo: le differenze tra i paesi europei

La forte ondata di richiedenti asilo nell'ultimo decennio del secolo trascorso aveva accelerato il processo di armonizzazione delle politiche di asilo dei paesi europei. La Convenzione di Dublino adottata nel 1990 e i successivi regolamenti del 1998 e del 2013 hanno dato risposta all'esigenza di un maggiore coordinamento a livello europeo, avviando un processo di convergenza su queste tematiche.

La crisi migratoria recente ha rallentato questo percorso. Da una parte si è indebolito il principio stabilito nella Convenzione, cioè quello della responsabilità del primo paese di arrivo per la gestione della richiesta, dall'altra le proposte recenti di modifica della Convenzione, come la riallocazione dei richiedenti tra i paesi dell'Unione basata sulle quote, hanno segnato un sostanziale fallimento, per l'indisponibilità di molti paesi ad accettare questo schema⁹.

Oltre alle difficoltà nel coordinamento relative alla responsabilità dell'esame delle domande di asilo, i tentativi di stabilire un *framework* armonizzato a livello europeo si scontrano anche con il fatto che i singoli stati hanno continuato a mantenere la sovranità sulla gestione delle richieste di asilo una volta che queste vengono presentate. Si registrano infatti forti differenze tra i paesi nell'applicazione delle politiche di asilo. Le eterogeneità più importanti si osservano nei tassi di accettazione delle richieste (con paesi che appaiono più restrittivi di altri), nella scelta della forma di protezione internazionale da concedere e nella velocità con cui le richieste sono esaminate. Queste differenze, oltre a determinare ovvie disparità di trattamento degli stranieri nei diversi paesi responsabili dell'esame della domanda, potrebbero vanificare i risultati attesi del coordinamento in materia di protezione internazionale tra i paesi membri.

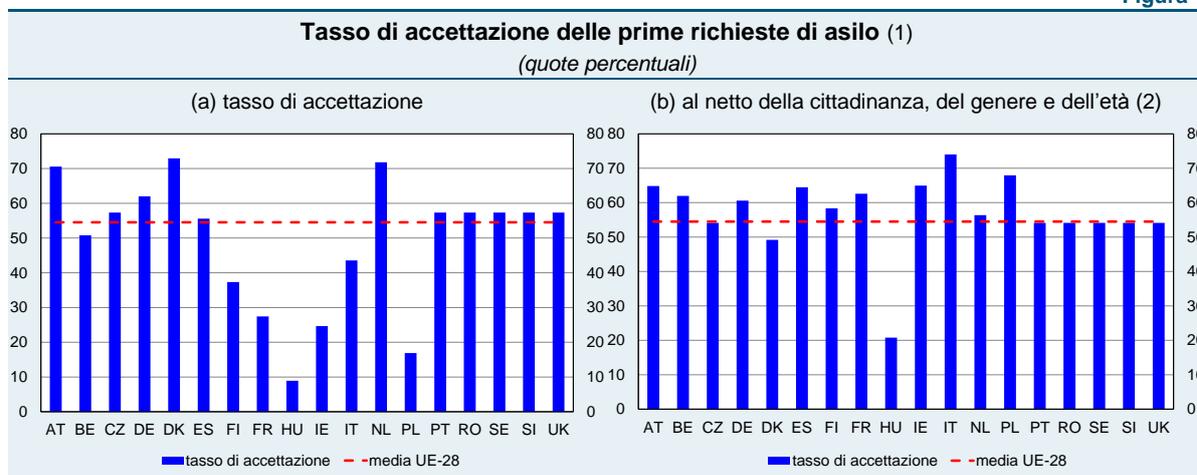
3.1- Permissivi o restrittivi? L'eterogeneità nell'accettazione delle richieste di asilo

I dati dell'Eurostat consentono di confrontare gli esiti delle decisioni sulle richieste di asilo dei singoli paesi dell'Unione Europea. La figura 4a mostra una forte eterogeneità nel tasso di accettazione delle richieste di asilo, misurato dal rapporto tra le richieste che hanno avuto esito positivo nel triennio 2014-16 sul totale delle domande presentate nello stesso periodo. Nella media dell'UE-28 circa il 54 per cento dei richiedenti si è visto riconoscere una forma di protezione internazionale: il dato varia da poco meno del 10 per cento delle richieste accolte in Ungheria, tra i paesi più restrittivi, a oltre il 70 per cento di esiti positivi per la Danimarca,

⁹ Ad agosto del 2016 solo il 4 per cento dei 106.000 stranieri da riallocare dall'Italia e dalla Grecia è stato effettivamente riallocato.

l'Austria e l'Olanda, in assoluto tra i paesi più generosi. Con un tasso di accettazione complessivo pari al 43,5 per cento, l'Italia si colloca poco al di sotto della media europea, rientrando quindi tra i paesi mediamente più restrittivi.

Figura 4



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat. – (1) Richieste accettate nel triennio 2014-2016 sul totale delle decisioni prese nello stesso periodo. – (2) Il tasso di accettazione al netto della composizione per cittadinanza, genere e classe di età delle richieste di asilo è il valore *predicted* ottenuto regredendo i tassi di accettazione su delle *dummies* di paese di richiesta, controllando per gli effetti fissi di cittadinanza-età-genero. Nel pannello (b) la media UE-28 è calcolata allo stesso modo di quella della figura 4a, cioè al lordo della composizione cittadinanza, genere e classe di età. La media UE-28 depurata da questi effetti si attesta invece al 61,9 per cento.

Questi confronti tuttavia non considerano la diversità nella composizione delle domande che ciascun paese fronteggia. Infatti, come descritto nella precedente sezione, esiste una marcata differenza tra le cittadinanze dei richiedenti asilo nei diversi paesi. Mentre in Italia la maggior parte delle domande sono relative agli immigrati provenienti dai paesi dell’Africa sub-sahariana, che generalmente presentano un basso tasso di accettazione, nel resto dell’UE predominano le istanze dei cittadini siriani, afgani e iracheni, più comunemente accettate. Inoltre, anche a parità di paese di provenienza, si osservano differenze nella composizione di genere e per classe di età.

Per tenere conto di questi fattori si è stimato, per ciascun paese, il tasso di accettazione calcolato a parità di cittadinanza di provenienza, di genere e di classe di età dei richiedenti. La figura 4b illustra il risultato di questo esercizio. Emergono due evidenze. La prima è che più della metà dell’eterogeneità è ascrivibile alle differenze nella composizione delle domande di asilo: la variabilità nel tasso di accettazione, se calcolata considerando questi fattori, pur riducendosi, rimane nel complesso elevata. Resta quindi una parte di eterogeneità non spiegata che potrebbe catturare proprio le differenze nei meccanismi pratici di applicazione delle politiche di asilo. La seconda riguarda le differenze nella “graduatoria” dei paesi nei tassi di accettazione dopo che sono state prese in considerazione le caratteristiche che compongono la domanda di protezione internazionale. A tal riguardo in l’Italia la quota “condizionata” di esiti positivi aumenta considerevolmente rispetto a quella calcolata senza tenere conto dei fattori osservabili, attestandosi al valore più elevato nel confronto europeo. Infatti, sebbene l’Italia risulti meno permissiva nel concedere una forma di protezione internazionale per i richiedenti appartenenti alle principali cinque nazionalità per richieste di asilo in UE, mostra tassi di accettazione relativamente più alti quando si considerano tutte le altre cittadinanze (fig. 5a).

Anche se il Regolamento di Dublino limita la mobilità degli immigrati arrivati irregolarmente, differenze nei tassi di accettazione potrebbero indurre comportamenti opportunistici degli

stranieri nella “scelta” del paese di richiesta di asilo. Tuttavia, secondo nostre stime, i comportamenti difformi tra i paesi dell’Unione non sembrano aver indotto i migranti entrati illegalmente nell’UE a indirizzarsi strategicamente verso i paesi con una più alta possibilità di accettazione della richiesta. La figura a1a mostra la relazione tra la quota di istanze di asilo presentate in ciascun paese nel 2015, disaggregate per cittadinanza, genere e classe di età e il corrispondente tasso di accettazione registrato nell’anno precedente, controllando per gli effetti fissi di cittadinanza di provenienza, genere e classe di età. La correlazione appare positiva, ma non statisticamente significativa. Anche se si limita l’analisi alle sole cittadinanze che hanno avuto accesso all’UE attraverso l’Italia, quindi condizionando per la rotta seguita, non vi è evidenza di comportamenti opportunistici nella scelta del paese di destinazione (fig. a1b)¹⁰. Nella determinazione della scelta del paese di destinazione sembrano quindi più importanti fattori come le opportunità occupazionali e la tradizione migratoria passata (Dustmann et al., 2016).

3.2- Differenze nella tipologia di protezione concessa

Oltre all’eterogeneità nelle decisioni di accoglimento delle domande di asilo, un’altra forma di potenziale diversità tra le pratiche seguite nei singoli stati membri risiede nella scelta del tipo di protezione da concedere. Infatti, ciascun paese può scegliere, caso per caso, di concedere al richiedente asilo lo status di rifugiato definito dalla Convenzione di Ginevra o altre forme complementari di protezione, come quella sussidiaria e il permesso per motivi umanitari. La prima forma di protezione richiede, per essere concessa, requisiti più stringenti poiché si basa sul concetto di persecuzione individuale. Questa tipologia di status garantisce una protezione di tipo permanente, dato che il permesso di soggiorno è rinnovabile anche se non dovessero più sussistere i motivi della persecuzione individuale nel paese di origine. Al contrario, per la concessione della protezione sussidiaria e per il permesso per motivi umanitari è sufficiente l’appartenenza ad alcune tipologie di gruppi a rischio nel paese di origine, anche in assenza di una minaccia specifica a livello individuale. Esiste tuttavia una differenza fondamentale tra la protezione sussidiaria e il permesso concesso per motivi umanitari: la prima si basa su requisiti internazionalmente riconosciuti, mentre i criteri della concessione del secondo sono stabiliti dal singolo paese ospitante. In entrambi i casi, queste due tipologie di protezione non garantiscono una forma permanente di asilo, poiché il loro rinnovo è soggetto alla verifica della sussistenza delle ragioni alla base della persecuzione.

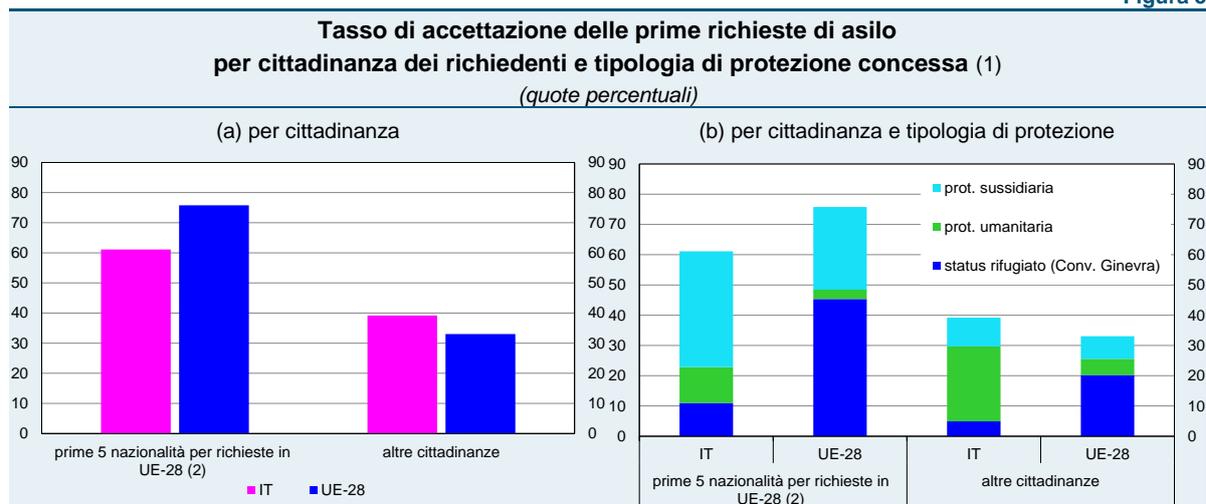
Come discusso in Dustmann (1999) e Dustmann et al. (2016), le diverse forme di protezione concesse produrrebbero incentivi diversi negli investimenti in capitale umano dei richiedenti. Ad esempio, l’orizzonte di breve periodo della protezione sussidiaria e del permesso umanitario disincentiverebbero l’accumulazione di competenze per questa tipologia di migranti.

I dati dell’Eurostat consentono di distinguere, tra le domande accettate dai singoli paesi, la tipologia di protezione concessa. Nella media dei paesi dell’UE-28 il 60,2 per cento degli esiti positivi nel triennio 2014-16 ha riguardato la concessione dello status di rifugiato basato sulla

¹⁰ Lo stesso esercizio empirico è stato replicato confrontando la variazione della quota di istanze di asilo presentate in ciascun paese tra il 2015 e il 2014 e il tasso di accettazione nel 2014. I risultati sono confermati: non si evidenziano correlazioni significative.

Convenzione di Ginevra, poco meno di un terzo la protezione sussidiaria e il 7,5 per cento il permesso di soggiorno per motivi umanitari (tav. a9). Anche in questo caso sussiste una marcata eterogeneità nei risultati, confermando che i singoli paesi mantengono una certa discrezionalità nel decidere che tipo di status concedere: l'Italia risulta il paese con un uso maggiore della protezione umanitaria, pari a circa il 50 per cento degli esiti positivi e tra i più restrittivi nel concedere lo status di rifugiato previsto dalla Convenzione di Ginevra (14 per cento nella media del triennio considerato).

Figura 5



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat. – (1) Richieste accettate nel triennio 2014-2016 sul totale delle decisioni prese nello stesso periodo. – (2) Le prime cinque cittadinanze per richieste di asilo nel triennio 2014-16 sono: siriani, afgani, iracheni, albanesi e pachistani.

Come per i tassi di accettazione, le differenze osservate nella tipologia di status concesso possono dipendere, in parte, dalla composizione etnica delle domande di asilo ricevute. A tal proposito, la figura 5b mostra i divari nella quota di esiti positivi tra l'Italia e la media UE-28 per status concesso, distinguendo per paese di provenienza. Anche da questo confronto si osservano forti differenze nell'utilizzo delle diverse tipologie di protezione internazionale: se per l'Italia il più basso tasso di accettazione per le prime cinque cittadinanze per richieste di asilo in UE dipende prevalentemente dalla minore propensione a concedere lo status di rifugiato basato sulla Convenzione di Ginevra, al contrario la più elevata accettazione delle richieste di asilo provenienti dalle altre nazionalità, come quelle dell'Africa sub-sahariana, è correlata con il largo utilizzo del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Infatti, come ricordato prima, il ricorso a questo strumento è maggiormente dipendente dalle singole legislazioni nazionali e, nel caso dell'Italia, l'utilizzo frequente di questa tipologia di permesso coglie una maggiore permissività, in particolare nei confronti di alcune cittadinanze.

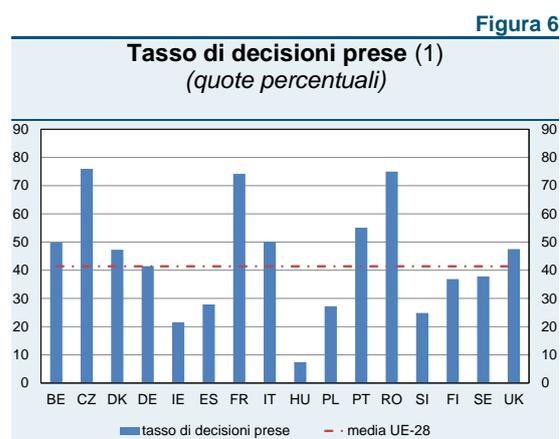
A conferma di ciò, la tavola a10 mostra i risultati di un set di regressioni che pone in relazione il tasso di accettazione con l'utilizzo della protezione per motivi umanitari nel complesso dei paesi dell'Unione Europea. La colonna (a) riporta i coefficienti relativi agli indicatori dicotomici che segnalano l'utilizzo della tipologia di strumento considerato, la colonna (b) riporta i coefficienti della quota di esiti positivi ascrivibili all'utilizzo della protezione umanitaria sul totale delle domande accettate, mentre nella colonna (c) sono indicati i coefficienti di stima della quota di esiti positivi ascrivibili all'utilizzo della protezione umanitaria sul totale delle domande accettate

considerando solo i paesi dove questo strumento è previsto. Tutte le stime sono ottenute controllando per gli effetti fissi di cittadinanza di origine, genere e classe di età, consentendo quindi confronti a parità di questi fattori. I risultati mostrano che i paesi che prevedono la protezione umanitaria hanno tassi di accettazione mediamente superiori di 4 punti percentuali rispetto a quelli che non fanno uso di questo strumento; i divari sono ancora più ampi se si considerano le cittadinanze di provenienza diverse dalle prime cinque per richieste di asilo nell'UE, i cui esiti positivi sono ascrivibili soprattutto all'utilizzo della protezione umanitaria. Le stime riportate nelle colonne (b) e (c) confermano la relazione positiva tra l'intensità di utilizzo di questo strumento e il tasso di accettazione delle richieste, anche se la magnitudo del coefficiente risulta più contenuta.

3.3- Diversità nella velocità di gestione delle richieste

Ai divari osservati per i tassi di accettazione e per la tipologia di protezione concessa, si aggiungono quelli nella velocità con cui vengono esaminate le richieste di asilo. Sebbene i dati a disposizione non consentano di stimare con esattezza il tempo impiegato per l'esame di una richiesta, poiché non si osservano le decisioni prese per data di presentazione della domanda, essi offrono in prima approssimazione delle evidenze informative sulle differenze di efficienza tra i paesi dell'Unione nella gestione delle richieste di asilo.

La figura 6 illustra il tasso di decisioni prese nella media del triennio 2014-16, calcolato come il rapporto tra il numero delle richieste di asilo per le quali è stata presa una decisione sul totale delle richieste presentate più quelle che risultavano ancora non valutate alla fine dell'anno precedente. Nel periodo considerato, per il complesso dei paesi dell'UE questo dato era pari al 41,4 per cento del totale delle richieste di asilo in attesa di essere esaminate. Il tasso varia da un minimo del 7,4 per cento dell'Ungheria a un massimo di oltre il 70 per cento in Francia, se si eccettuano paesi con un basso numero di richieste ricevute (come la Romania o la Repubblica Ceca). In questa graduatoria l'Italia si colloca al di sopra della media europea, con il 50,1 per cento delle richieste esaminate, nonostante la composizione delle domande sia maggiormente sbilanciata verso gli immigrati provenienti dall'Africa sub-sahariana, di più difficile valutazione¹¹.



Inoltre, come suggerito da Dustmann et al. (2016), non vi è evidenza di associazioni positive tra il tasso di richieste valutate e la quota di esiti positivi; questa assenza di correlazione indica che la maggiore efficienza nella gestione delle istanze non va a discapito di una maggiore severità nel

¹¹ Anche all'interno dell'Italia esistono ampie differenze nei tassi di decisioni prese tra le diverse Commissioni territoriali operative nelle regioni italiane. Si veda l'approfondimento "Le richieste di asilo e l'accoglienza degli stranieri: confronti territoriali?", in *l'Economia delle regioni italiane*, Banca d'Italia, n. 43, 2016.

giudizio delle domande (fig. a2a). Analogamente, non si osservano relazioni negative tra l'utilizzo maggiormente intensivo della protezione internazionale basata sulla Convenzione di Ginevra, che richiede requisiti più restrittivi e probabilmente tempi più lunghi per l'istruttoria, e la velocità nel valutare le richieste di asilo (fig. a2b).

4. Il sistema di accoglienza in Italia: funzionamento, criticità e costi

Per fronteggiare il crescente numero delle richieste di asilo, i sistemi di accoglienza sono stati progressivamente potenziati. In questa sezione si descrive il funzionamento e i recenti sviluppi del sistema di ospitalità italiano, si passano in rassegna le principali criticità e si analizzano i costi legati all'accoglienza.

Il Sistema di accoglienza in Italia è gestito dal Ministero dell'Interno in raccordo con le Regioni e con gli Enti Locali. Esso impiega sia le strutture governative (Centri primo soccorso e accoglienza, CPSA, Centri di accoglienza, CDA, Centri accoglienza richiedenti asilo, CARA), nella fase di prima accoglienza, sia le strutture del Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), gestite dagli Enti Locali, finalizzate alla seconda accoglienza¹². Parallelamente, per far fronte alla crescita degli arrivi via mare, all'inizio del 2014 sono stati istituiti i Centri di accoglienza straordinaria (CAS), strutture adibite all'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo individuate volta per volta dalle Prefetture dei capoluoghi di regione.

Il percorso dell'accoglienza è definito principalmente dal Decreto Legislativo 142 del 2015.¹³ All'arrivo i migranti sono canalizzati negli "hotspot", ovvero porti di sbarco selezionati dove vengono effettuate le prime procedure di soccorso, assistenza e identificazione dei migranti tramite fotosegnalamento. Successivamente le persone che richiedono la protezione internazionale sono trasferite nei centri governativi presenti sul territorio nazionale. Secondo le indicazioni di riferimento¹⁴, il periodo di permanenza in questi centri dovrebbe essere compreso tra i 7 e i 30 giorni, al fine di consentire un adeguato ricambio dei presenti. Nel caso in cui risulti esaurita la disponibilità dei centri di prima accoglienza, questa funzione è assolta anche dai CAS. Espletate le operazioni amministrative e di accertamento delle condizioni di salute, il richiedente asilo che ne fa richiesta e che allo stesso tempo dimostra la non autosufficienza economica viene trasferito nei centri di seconda accoglienza della rete SPRAR. Anche in questa fase, in caso di mancata disponibilità di posti, si ricorre ai CAS.

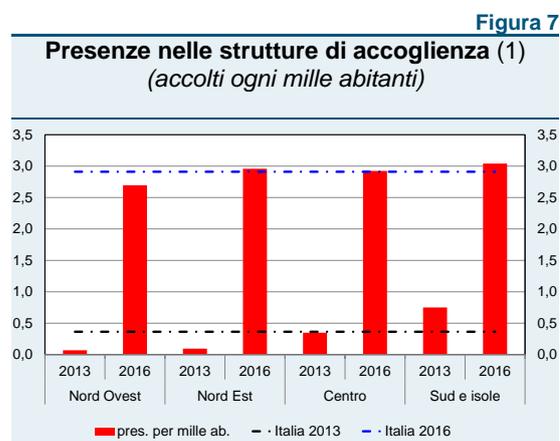
¹² Ai centri di accoglienza si affiancano i Centri di identificazione e espulsione (CIE) istituiti dalla Legge 40/1998 (e successivo intervento con il Decreto Legge 92/2008). Si tratta di centri per ospitare gli stranieri sottoposti a provvedimenti di espulsione o respingimento con accompagnamento coattivo alla frontiera se questi provvedimenti non sono immediatamente eseguibili. Attualmente i CIE funzionanti sono sei: Bari, Brindisi, Caltanissetta, Crotone, Roma e Torino. Il CIE di Trapani è stato convertito in hotspot nel 2016. Secondo il Rapporto della Commissione straordinaria del Senato per la tutela e la promozione dei diritti umani, aggiornato a inizio 2016, gli immigrati presenti nei CIE erano 284.

¹³ In materia di accoglienza questa norma recepisce la Direttiva UE 33/2013 ed è entrata in vigore dopo le indicazioni prodotte dall'Agenda europea sull'immigrazione del 2015.

¹⁴ "Roadmap Italiana" del Ministero dell'interno del 28 settembre 2015.

Secondo i dati del Ministero dell'Interno, alla fine del 2016 gli stranieri presenti nelle strutture destinate all'accoglienza delle persone titolari di una qualche forma di protezione internazionale e dei richiedenti asilo erano circa 177 mila, poco meno di 3 immigrati accolti ogni mille abitanti (tav. a11 e fig. 7).

Due aspetti hanno caratterizzato la gestione del sistema a partire dal 2014. Il primo riguarda la progressiva distribuzione degli immigrati dai centri delle regioni meridionali, quelle più gravate dagli ingressi irregolari, a quelli delle regioni settentrionali. La figura 7 illustra questo processo. Rispetto alla fine del 2013, quando ancora le richieste di asilo erano in numero contenuto e venivano gestite prevalentemente nel Mezzogiorno, la quota di stranieri presenti nelle strutture sulla popolazione residente è aumentata in misura più marcata nelle regioni settentrionali, in particolare nel Nord Est. A dicembre del 2016, il numero degli immigrati accolti nei centri di accoglienza, calcolato in rapporto alla popolazione residente, si è attestato pressoché sullo stesso valore in tutte le aree del Paese.



Il secondo aspetto, quello più critico, riguarda la frammentarietà delle tipologie di strutture che compongono il sistema di accoglienza. Dalla tavola a11 emerge l'elevato ricorso alle strutture temporanee. Oltre il 77 per cento degli immigrati è stato accolto in queste strutture, solo il 13,5 per cento nella rete degli SPRAR, nonostante l'ampliamento dei posti, la quota restante nei centri governativi. Rispetto alle strutture di seconda accoglienza "ordinaria", i centri CAS appaiono maggiormente eterogenei nel territorio, di difficile organizzazione e scarsamente monitorabili. Inoltre, a differenza degli SPRAR, i CAS sono sprovvisti di un percorso di inserimento mirato. Appare evidente quindi come il sistema di accoglienza italiano fatichi a superare la logica emergenziale.

4.1- I costi dell'accoglienza

Le spese sostenute per l'accoglienza nelle strutture (accoglienza in senso stretto) derivano dalla copertura dei costi che i centri sostengono per l'offerta di vitto, alloggio, altri beni di prima necessità; solo una parte marginale è attribuita direttamente agli stranieri sotto forma di *pocket money*.

In base ai dati del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, la spesa per l'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo ammontava nel complesso del biennio 2014-15 a oltre 1,5 miliardi di euro. Circa i tre quarti di questa spesa è ascrivibile ai servizi offerti nelle strutture temporanee e nei centri governativi, il 24,3 per cento a quella registrata per la rete SPRAR, la parte residuale è imputabile ai lavori di manutenzione e adeguamento delle strutture di accoglienza. A queste spese vanno aggiunte quelle sostenute dagli

Enti Locali per la gestione della rete SPRAR, stimabili, a partire dagli ultimi bandi pubblicati, in circa 86 milioni nel biennio. Sulla base di questi dati, e tenuto conto della presenza media nei centri di accoglienza nel biennio, si stima che il costo giornaliero per individuo ammonterebbe, nella media delle strutture e delle tipologie degli accolti, a circa 30 euro¹⁵.

Un aspetto importante che incide su questi costi riguarda i tempi di permanenza nelle strutture di seconda accoglienza. A tal riguardo, il richiedente asilo ha diritto all'accoglienza fino alla notifica della decisione della Commissione territoriale¹⁶. Dal momento della notifica del riconoscimento di una forma di protezione internazionale il periodo di accoglienza previsto è di sei mesi. Qualora questi non fossero sufficienti al completamento del percorso di "accoglienza integrata" è possibile procedere a una richiesta di proroga. Appare chiaro quindi come i tempi per l'esame della richiesta di asilo giochino un ruolo centrale nel determinare il periodo di permanenza dei migranti nelle strutture. Tempi eccessivi per stabilire l'esito della richiesta di asilo riducono quindi il turnover nei centri e ne incrementano i costi.

Infine, alle spese per l'accoglienza in senso stretto vanno aggiunte quelle legate alla gestione degli arrivi e dei soccorsi in mare, per l'impiego di mezzi e personale della Difesa, delle Capitanerie di Porto e della Guardia di Finanza (pari a 1,7 miliardi nel biennio considerato secondo il Ministero dell'Economia e delle Finanze), quelle per le istruttorie delle domande di asilo presentate presso le Commissioni Territoriali, le spese sanitarie e quelle relative all'inserimento scolastico dei minori.

5. I rifugiati e i richiedenti asilo nel mercato del lavoro

A fronte dei costi sostenuti nel breve periodo per l'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo, i benefici economici ottenibili nel medio-lungo termine dipendono dalla partecipazione alla vita economica nei paesi ospitanti. L'integrazione di questa tipologia di stranieri nel mercato del lavoro è cruciale nel compensare i costi associati alla gestione dei flussi di richiedenti asilo: più rapida è la partecipazione dei rifugiati e richiedenti asilo al mercato del lavoro, prima si attiva il gettito legato alle entrate fiscali e contributive e più veloci sono i potenziali effetti sulla crescita economica dei paesi ospitanti (Aiyar et al., 2016).

In questa sezione si espongono brevemente le ragioni che hanno spinto la letteratura recente a indagare le differenze di performance tra i migranti per motivi economici e i richiedenti asilo, si documentano i vincoli normativi che limitano la partecipazione di questi ultimi al mercato del lavoro e si analizzano, attraverso un esercizio empirico, le dinamiche occupazionali delle due tipologie di immigrati con riferimento al contesto italiano.

5.1- Migranti per motivi economici vs rifugiati e richiedenti asilo

La letteratura empirica sull'immigrazione ha ampiamente documentato le caratteristiche dell'occupazione straniera, gli effetti sulle probabilità occupazionali e sui salari dei lavoratori nativi e quelli più generali sulla crescita aggregata nel lungo periodo (si veda ad esempio: Borjas

¹⁵ Il costo giornaliero può variare in base alla tipologia di accolto e alla tipologia di struttura.

¹⁶ art. 14, comma 4, d.lgs. 142/2015.

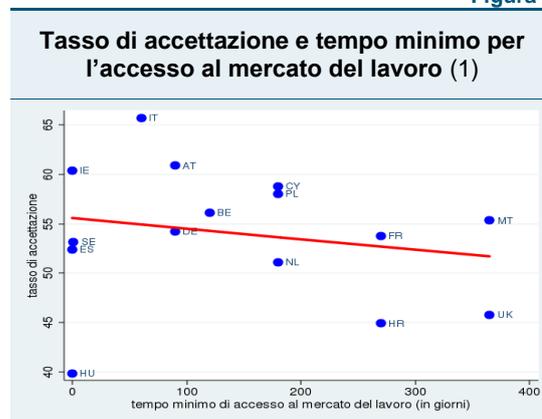
2003; Card, 2009; Ottaviano e Peri, 2012; D'Amuri e Peri, 2014; Barone e Mocetti, 2011). Di recente, alla luce dei recenti flussi migratori, via via caratterizzati da una quota sempre maggiore di ingressi relativi al canale umanitario, è emersa una letteratura empirica che guarda alla distinzione tra i migranti economici, cioè quelli arrivati per motivi di lavoro, famiglia o studio, e quelli entrati per motivi umanitari, ovvero i rifugiati e i richiedenti asilo (Aiyar et al., 2016; Bevelander e Pendakur, 2014; Hatton, 2009, 2016; Dustmann et al., 2016; Ott, 2013). Da queste analisi emerge che è importante operare una separazione tra questi flussi quando se ne analizzano i risvolti occupazionali. Infatti, queste due tipologie di stranieri possono avere caratteristiche latenti diverse (Cortes, 2004), sentieri occupazionali differenti e un diverso impatto sui mercati del lavoro nazionali.

Sono almeno due le ragioni per cui le performance nel mercato del lavoro delle due tipologie di stranieri possono risultare differenti. La prima è che mentre i migranti per motivi economici, per definizione, scelgono il paese di destinazione massimizzando le possibilità occupazionali, la funzione obiettivo dei richiedenti asilo è invece quella di mettere in sicurezza la propria vita e quella dei familiari; le considerazioni di tipo economico, per questa tipologia di stranieri, seppur rilevanti, risultano quindi secondarie. La seconda riguarda il contesto istituzionale: a differenza dei migranti per motivi economici, per i quali generalmente non esistono barriere dopo l'ingresso nel paese ospitante, la performance occupazionale dei rifugiati e dei richiedenti asilo può essere penalizzata da limitazioni normative che ne ostacolano la partecipazione al mercato del lavoro. Questi vincoli possono diminuire nel breve periodo il contributo dei richiedenti asilo all'economia dei paesi ospitanti rispetto a quello apportato dalle altre tipologie di stranieri.

5.2- I vincoli per l'accesso al mercato del lavoro dei richiedenti asilo

Le normative di molti paesi dell'UE contengono di fatto dei vincoli che limitano l'accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo. Inoltre, nonostante gli sforzi per uniformare il diritto all'asilo e le legislazioni nazionali (con la direttiva 2011/95/UE), sussistono ancora differenze tra i quadri normativi dei singoli paesi. La tavola a12 illustra le eterogeneità negli aspetti principali delle normative sul tema. In Germania e nel Regno Unito, i vincoli appaiono tra i più restrittivi: lo svolgimento di un'attività lavorativa è consentita rispettivamente dopo 90 e 365 giorni dalla richiesta di asilo e solo dopo lo svolgimento di un test; sono presenti inoltre numerose limitazioni settoriali. Al contrario in Svezia la possibilità di accedere al mercato del lavoro per i richiedenti asilo è immediata e non soggetta ad alcuna autorizzazione, anche se limitatamente ai settori che richiedono basse qualifiche professionali. L'Italia appare uno dei paesi maggiormente permissivi in tema di accessibilità al mercato del lavoro per i richiedenti asilo: la possibilità di lavorare è consentita dopo 60 giorni dalla presentazione della domanda (in precedenza era 6 mesi), anche se la partecipazione al mercato

Figura 8



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat e Report Aida. – (1) Questi vincoli riguardano solo i richiedenti asilo e non gli immigrati in possesso di una forma di protezione internazionale. Le informazioni sono aggiornate a dicembre 2015 per il tempo minimo richiesto, mentre il tasso di accettazione è riferito al biennio 2014-15. Il tasso di accettazione è ottenuto depurando il tasso di accettazione complessivo dagli effetti fissi di cittadinanza di provenienza, genere e classe di età. Il tempo minimo per l'accesso al mercato del lavoro è espresso in giorni.

del lavoro potrebbe essere limitata dalla perdita al diritto all'accoglienza nelle strutture in caso di raggiungimento di mezzi economici sufficienti e dalla ridotta mobilità nel territorio nazionale durante il periodo di soggiorno presso i centri di accoglienza. Questi vincoli per l'accesso al mercato del lavoro possono essere messi in relazione con il tasso di accettazione registrato dai paesi dell'UE, al fine di verificare se il grado di permissività registrato al momento dell'accoglimento della richiesta di asilo si associa a una maggiore apertura nelle normative che regolano l'accesso al mercato del lavoro. Per esempio, la politica di un paese potrebbe essere caratterizzata dall'essere più restrittiva nel giudicare le domande di asilo ma più permissiva nel trattamento degli immigrati o, viceversa, limitare l'accesso al mercato del lavoro ma concedere la protezione a molti dei richiedenti. La figura 8 mostra la relazione tra il tasso di accettazione dei principali paesi dell'UE, calcolato a parità di cittadinanza di provenienza, genere e classe di età e il numero di giorni richiesto dalle normative nazionali per la partecipazione al mercato del lavoro dei richiedenti asilo. La correlazione negativa suggerisce che i paesi tendono a mantenere lo stesso grado di permissività sia nell'inserimento nel mercato del lavoro, sia nel giudizio sull'accoglimento della richiesta di asilo. Tra i paesi comunitari l'Ungheria rappresenta un caso particolare, con un basso tasso di accettazione ma tempi rapidi per l'accesso all'occupazione. L'Italia, invece, si colloca su un livello elevato per quanto riguarda le accettazioni e su un numero di giorni intermedio per consentire l'ingresso nel mercato del lavoro. Sulla stessa linea di ragionamento, le figure a3a e a3b illustrano rispettivamente le differenze nei tassi di accettazione tra i paesi che impongono un test per consentire un'attività lavorativa e quelli che non hanno questo tipo di vincolo e tra coloro che limitano la partecipazione lavorativa dei richiedenti asilo solo in determinati settori e quelli che non impongono questi limiti. In questi casi tuttavia non emerge una relazione significativa tra questa tipologia di vincoli e il grado di permissività nell'accoglimento delle domande.

5.3- I rifugiati e i richiedenti asilo nel mercato del lavoro in Italia

Per valutare l'integrazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo nel mercato del lavoro italiano nel confronto con i residenti nativi e con gli immigrati arrivati per motivi economici si utilizzano i microdati della Rilevazione sulle forze di lavoro dell'Istat relativi al periodo 2009-2015. L'indagine fornisce le informazioni sulla nazionalità dei cittadini stranieri e sull'anno di arrivo nel Paese, ma non sul motivo dell'ingresso. In assenza di tale informazione non è possibile quindi distinguere direttamente nei dati le due tipologie di migranti. In questo esercizio empirico, per ovviare a tale mancanza, sfruttiamo la nazionalità degli immigrati per attribuire lo status di rifugiato o richiedente asilo agli stranieri appartenenti alle dieci nazionalità più rappresentative per richieste di asilo nel periodo 1990-2015, secondo gli archivi del Ministero dell'Interno, analogamente a quanto fatto da Aiyar et al. (2016) per il complesso dei paesi dell'UE.

Seguendo questa procedura sono considerati rifugiati e richiedenti asilo gli stranieri appartenenti alle seguenti cittadinanze: paesi dell'Ex-Jugoslavia, Nigeria, Iraq, Albania, Turchia, Pakistan, Somalia, Eritrea, Mali e Afghanistan, mentre tutti gli altri vengono considerati come migranti per motivi economici. Per mancanza di informazioni sulla composizione delle principali cittadinanze dei richiedenti asilo, sono esclusi dal campione tutti gli stranieri arrivati prima del 1990, pari al 4 per cento del totale degli stranieri nei dati analizzati.

La tavola a13 descrive le principali caratteristiche di questa tipologia di immigrati nel confronto con gli stranieri entrati per motivi economici e i residenti nativi. La quota di maschi tra i rifugiati e i richiedenti asilo è pari a circa il 55 per cento, a fronte del 46 per cento per gli altri immigrati e del 48 per cento per i residenti nativi. Inoltre, rispetto ai migranti per motivi economici, gli stranieri entrati mediante il canale umanitario risultano meno istruiti e con un'età media significativamente più elevata.

Le stime sull'integrazione nel mercato del lavoro delle due tipologie di stranieri sono ottenute regredendo un indicatore uguale a uno se l'individuo risulta occupato su variabili dicotomiche che identificano rispettivamente lo status di rifugiato e richiedente asilo e la condizione di altro immigrato. Data l'eterogeneità nelle caratteristiche dei rifugiati rispetto alle altre tipologie di immigrati e ai residenti nativi, in queste stime si tiene conto delle variabili di background socioeconomico, come l'età, il genere e il livello di istruzione. Si inseriscono inoltre gli effetti fissi temporali per catturare gli effetti comuni del ciclo economico sulle probabilità occupazionali e gli effetti relativi alla regione di residenza, per depurare dalle possibili distorsioni legate alla distribuzione degli stranieri sui diversi mercati locali del lavoro.

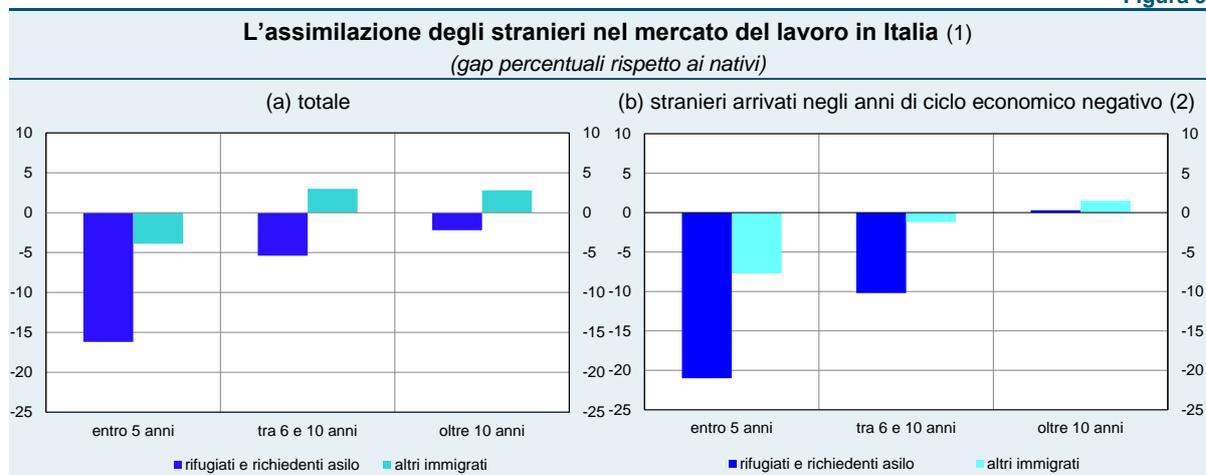
Per catturare la velocità di assimilazione nel mercato del lavoro le stime vengono condotte su intervalli diversi: per gli stranieri arrivati in Italia da meno di cinque anni, per quelli con permanenza nel Paese tra i sei e i dieci anni e per coloro che sono residenti da più di dieci anni. La figura 9a illustra i risultati delle stime, condizionando per le caratteristiche sociodemografiche osservate. I grafici vanno interpretati come differenziale occupazionale rispetto ai residenti nativi. Nei primi cinque anni dall'arrivo in Italia i rifugiati mostrano una minore probabilità di impiego sia rispetto agli italiani (di circa 16 punti percentuali) sia rispetto agli altri immigrati (circa 12 punti percentuali); su questo risultato incidono presumibilmente i vincoli imposti dall'assetto normativo descritti nel paragrafo precedente.

Il divario occupazionale dei rifugiati rispetto ai nativi si riduce con l'aumentare della permanenza nel Paese, attestandosi, dopo dieci anni dall'ingresso in Italia, a una penalizzazione di circa 2 punti percentuali. Per gli altri immigrati, nello stesso intervallo di tempo, il divario rispetto ai residenti italiani si riduce e si inverte favorendo la probabilità di occupazione degli stranieri di circa 3 punti percentuali. Su questi risultati potrebbe incidere in parte un processo di selezione legato all'emigrazione di quegli stranieri che, non avendo trovato lavoro in Italia, decidono di lasciare il paese.

Un aspetto importante sottolineato dalla letteratura riguarda gli effetti del ciclo economico nell'anno di arrivo sul sentiero di integrazione degli immigrati. La figura 9b illustra la dinamica occupazionale dei rifugiati e dei richiedenti asilo entrati in Italia in anni di ciclo economico negativo, ovvero quelli in cui la variazione del prodotto interno lordo - stimata nei Conti nazionali - era minore di zero. Come atteso, gli effetti negativi del ciclo economico sull'occupazione sono più marcati per gli immigrati: il divario negativo nelle probabilità occupazionali nei primi cinque anni di arrivo risulta più ampio sia per la categoria dei rifugiati, sia per gli altri immigrati rispetto a quello stimato considerando anche le fasi positive del ciclo economico nell'anno di ingresso. Inoltre, gli effetti negativi del ciclo economico non svaniscono

con il protrarsi della permanenza nel Paese: il percorso di assimilazione nel mercato del lavoro risulta sempre inferiore rispetto a quello osservato nelle altre fasi del ciclo economico.

Figura 9



Fonte: *Rilevazione sulle Forze di Lavoro*, Istat. – (1) Stime effettuate per gli anni 2009-15. Divario percentuale tra la probabilità di trovare un impiego di un rifugiato e richiedente asilo o degli altri immigrati e quella relativa ai residenti italiani. Sono esclusi gli stranieri arrivati in Italia prima del 1990. - I rifugiati e i richiedenti asilo sono identificati, nei dati dell'Istat, come gli stranieri appartenenti alle prime dieci nazionalità con maggior numero di richieste di asilo nel periodo 1990-2015. In particolare, sono considerati rifugiati e richiedenti asilo gli stranieri appartenenti alle seguenti cittadinanze: paesi dell'Ex-Jugoslavia, Nigeria, Iraq, Albania, Turchia, Pakistan, Somalia, Eritrea, Mali e Afghanistan. Sono state tenute in considerazione il genere, l'età (anche con il termine quadratico), il livello di istruzione, la regione di residenza e gli effetti fissi temporali. – (2) Stima effettuata sul campione di stranieri arrivati per la prima volta in Italia in un anno in cui la variazione del PIL è stata negativa.

Come detto in precedenza, un *caveat* di questo esercizio risiede nell'impossibilità di separare l'effetto della tipologia di immigrato da quello della nazionalità di appartenenza. Tuttavia, a supporto dei nostri risultati, le stime presentate da Dustmann et al. (2016), dove gli effetti del canale di ingresso dei migranti sono separati da quelli del paese di provenienza, appaiono in linea con quelle discusse in precedenza. Un quadro simile emerge anche in Aiyar et al. (2016), dove si evidenzia anche il ruolo delle affinità linguistiche nel processo di integrazione e in Luik et al. (2016) e Cortes (2004) rispettivamente per la Svezia e gli Stati Uniti.

Per verificare la validità della nostra definizione di rifugiato consideriamo una versione a scorrimento della tipologia di immigrato. Questa procedura considera come rifugiati e richiedenti asilo gli stranieri appartenenti alle prime dieci nazionalità per richieste di asilo per ciascun anno di ingresso. A titolo di esempio, mentre uno straniero proveniente dall'Albania entrato in Italia nel 1992 è considerato un rifugiato, un cittadino albanese arrivato nel Paese nel 2012 è assimilato alla categoria degli altri immigrati.

Due esercizi di robustezza possono essere condotti sfruttando questa definizione. Il primo consiste nel replicare sostanzialmente le stime relative all'assimilazione degli immigrati nel mercato del lavoro. Tuttavia, sebbene non vi sia più una coincidenza perfetta tra paese di provenienza e tipologia di immigrato quando si utilizza questo tipo di definizione, non è ancora possibile l'inserimento degli effetti fissi di nazionalità: per un dato anno di arrivo, cittadinanza e tipologia di immigrato risulterebbero ancora collineari. Indipendentemente dall'inserimento degli effetti di nazionalità di provenienza, un confronto tra questo set di stime e quello precedente è comunque informativo su quanto i coefficienti stimati siano dipendenti dal *pool* di paesi di origine che si considera. La tavola a14 mostra che il sentiero di assimilazione dei rifugiati

e dei richiedenti asilo, così come quello degli altri immigrati è simile a quello stimato con la precedente definizione.

Il secondo esercizio di robustezza consiste nel limitare l'analisi alle sole cittadinanze straniere che nel periodo passano dalla categoria di rifugiati e richiedenti asilo a quella di altri immigrati, per inserire gli effetti fissi di cittadinanza e distinguere così l'effetto dello status da quello del paese di origine¹⁷. Prima di presentare i risultati di queste stime è necessario fare tre considerazioni. La prima riguarda il fatto che questo esercizio può essere condotto solo escludendo dal campione di stima i residenti nativi, per i quali non vi è variabilità nello status di appartenenza una volta che si condiziona alla cittadinanza, e le nazionalità straniere per le quali non si registra una alternanza nella tipologia di immigrato. I coefficienti devono quindi essere interpretati come gap occupazionale dei rifugiati rispetto agli altri immigrati (a differenza delle stime presentate nella tavola a14). La seconda considerazione è relativa all'impossibilità di stimare la performance occupazionale per categorie di anni di arrivo, visto che per un dato anno di arrivo non esiste la variabilità nella tipologia di straniero condizionando alla cittadinanza di provenienza. La tavola a15 riporta i coefficienti delle stime. Per facilitare il confronto, si riportano nella prima e nella seconda colonna i risultati delle regressioni quando si utilizza la definizione base e quella a scorrimento senza controllore per la cittadinanza di provenienza. Questi risultati sono coerenti con la media dei coefficienti presentati nella tavola a14, con differenze sulle probabilità occupazionali tra i rifugiati e i richiedenti asilo rispetto agli altri immigrati stimate nell'ordine di 9 punti percentuali. La colonna (c) mostra il gap occupazionale tra rifugiati e altri immigrati quando si limita il campione alle sole cittadinanze i cui migranti hanno mutato lo status (da rifugiati ad altra tipologia di migrante) controllando per gli effetti fissi di nazionalità di provenienza. Sebbene la magnitudo del coefficiente risulti ridotta (a circa 3 punti percentuali), i risultati indicano che anche a parità di origine vi è una differenza significativa tra i rifugiati e i richiedenti asilo e le altre tipologie di immigrazione nella performance nel mercato del lavoro.

6. Conclusioni

Da oltre tre anni l'Unione Europea sta fronteggiando una crisi migratoria caratterizzata da una forte crescita degli ingressi irregolari di immigrati richiedenti asilo.

In questo lavoro si è fornito un quadro delle principali caratteristiche della crisi migratoria in atto e si sono analizzate le diversità riscontrate tra i paesi dell'Unione Europea, con particolare riferimento al caso italiano.

L'Italia ha registrato una quota molto elevata degli arrivi complessivi ma una più bassa quota (poco meno del 9 per cento) delle richieste di asilo. Sia negli arrivi che nelle richieste di asilo essa si è inoltre caratterizzata per una quota più elevata di stranieri provenienti dall'Africa sub-

¹⁷ Gli immigrati appartenenti alle cittadinanze che cambiano status nel periodo considerato sono circa il 20 per cento del totale degli immigrati presenti nelle Forze di lavoro. Le nazionalità che cambiano status sono: Albania, Croazia, Slovenia, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Montenegro, Kosovo, Afghanistan, Iraq, Pakistan, Turchia, Mali, Nigeria, Somalia, Eritrea.

sahariana, come Nigeria, Gambia, Mali e Senegal, per i quali non sempre è agevole l'identificazione dei motivi che sono alla base di queste migrazioni.

Ampie sono le differenze che si osservano tra paesi dell'Unione nei tassi di accettazione delle richieste. L'Italia si distingue per avere tassi di accettazione più bassi per le principali nazionalità che compongono le richieste di asilo a livello europeo ma una quota di esiti positivi superiore alla media UE per gli immigrati provenienti dall'Africa sub-sahariana. Inoltre in Italia è più elevato il ricorso allo strumento del permesso di soggiorno per motivi umanitari, i cui criteri per la concessione sono meno stringenti rispetto a quelli previsti per la protezione internazionale basata sulla Convenzione di Ginevra. Inoltre, la quota di richieste di asilo effettivamente esaminate risulta maggiore rispetto alla media dei paesi dell'Unione.

L'esplosione dei flussi migratori da gestire ha richiesto un potenziamento via via maggiore del sistema di accoglienza e ne ha innalzato i costi. Un aspetto critico riscontrato nel sistema di accoglienza italiano è rappresentato dall'elevata frammentarietà ed eterogeneità delle tipologie di strutture, con un accresciuto ricorso a centri straordinari, meno attrezzati dal punto di vista della "qualità" dell'accoglienza rispetto a quelle della rete ordinaria, molto variegati per le condizioni offerte e più difficilmente monitorabili riguardo alle spese di gestione. Un altro aspetto critico risiede nei tempi eccessivi per l'esame della domanda di protezione internazionale che, prolungando la permanenza nei centri, ne accrescono i costi. Con l'aumento del numero delle Commissioni Territoriali nel 2014, organismi dedicati alla valutazione delle istanze di asilo in Italia, si è cercato di dare risposta all'esigenza di ridurre tali tempi; si registrano tuttavia eterogeneità molto forti nella velocità di decisione tra le diverse aree del Paese che non risultano spiegate dalla diversa composizione etnica delle richieste di asilo tra le Commissioni.

A fronte dei costi sostenuti nel breve periodo per l'accoglienza, i benefici economici ottenibili nel medio-lungo termine dipendono dalla partecipazione alla vita economica dei rifugiati e dei richiedenti asilo nei paesi ospitanti. Con un esercizio empirico si è mostrato che questa tipologia di immigrati ha nel breve termine minori probabilità occupazionali rispetto tanto ai nativi quanto ai migranti economici, con parte di questo ritardo che può essere riconducibile ai vincoli normativi che limitano la partecipazione dei richiedenti asilo al mercato del lavoro. Le differenze occupazionali permangono anche dopo dieci anni dall'ingresso: il divario rispetto alle altre categorie di individui si riduce ma non si colma del tutto, indicando la necessità di intervenire con politiche mirate alla maggiore integrazione dei rifugiati nel mercato del lavoro, per ridurre al minimo il periodo in cui i costi legati all'accoglienza superano i benefici derivanti dalla partecipazione alla vita economica del Paese.

L'evoluzione dei flussi degli arrivi e delle richieste di asilo sarà determinata nei prossimi decenni da una molteplicità di fattori. Tra quelli che potrebbero avere effetti nel breve periodo vi sono gli sviluppi geopolitici, soprattutto quelli relativi ai paesi mediorientali, e i fattori di natura economica che, in caso di miglioramento stabile delle condizioni occupazionali nei paesi dell'Unione, potrebbero invece favorire la crescita dei flussi di ingresso per motivi di lavoro a discapito del canale umanitario. Nel lungo periodo risultano importanti anche i fattori climatici e quelli demografici. La progressiva desertificazione di alcune aree dell'Africa centrale e l'accresciuto peso delle coorti più giovani e a più alta propensione migratoria nell'Africa sub-

sahariana (Hanson e McIntosh, 2016 e Blangiardo et al., 2013) potrebbero accrescere la pressione migratoria verso l'Italia, più esposta, rispetto agli altri paesi dell'Unione, a ingressi di migranti provenienti da questa area geografica.

Bibliografia

Aiyar, S., Barkbu, B., Batini, N., Berger, H., Detragiache, E., Dizioli, A., Ebeke, C., Lin, H., Kaltani, L., Sosa, S. e Spilimbergo, A., 2016. The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges. *IMF Discussion Note No. 16/02*.

Blangiardo, G.C., Menonna, A., Barbiano di Belgiojoso, E. e Forlani, N., 2013. Household Projections and Welfare. *Proceedings of the Sixth Eurostat/Unece Work Session on Demographic Projections. Eurostat Unece Istat. ISBN: 978-88-458-1810-3*.

Barone, G. e Mocetti, S., 2011. With a Little Help from Abroad: The Effect of Low-skilled Immigration on the Female Labour Supply. *Labour Economics*, Vol. 18, 664-675.

Bevelander P. e Pendakur R., 2014. The Labor Market Integration of Refugee and Family Reunion Immigrants: A Comparison of Outcomes in Canada and Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(5), p.p. 689-709.

Borjas, G., 2003. The Labor Demand Curve Is Downward Slopping: Re-examining the Impact of Immigration on the Labor Market. *Quarterly Review of Economics*, Vol. 118, 1335-1374.

Card, D., 2009. Immigration and Inequality. *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 99, 1-21.

Cortes K., E., 2004. Are Refugees Different form Economic Immigrants? Some Empirical Evidence on the Heterogeneity of Immigrant Groups in the United States. *The Review of Economics and Statistics*, 86(2), p.p. 465-480.

D'Amuri, F. e Peri, G., 2014. Immigration, Jobs, and Employment Protection: Evidence from Europe Before and After the Great Recession. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 12, 432-464.

Dustmann, C., 1999. Temporary Migration, Human Capital and Language Fluency of Migrants. *Scandinavian Journal of Economics*, 101(2), p.p. 297-314.

Dustmann, C., Fasani, F., Frattini, T., Minale, L. e Schönberg, U., 2016. On the Economics and Politics of Refugee Migration. *CREAM Discussion Paper No. 16/16*.

Hanson, G., McIntosh, C., 2016. Is the Mediterrean the new Rio Grande? US and EU Immigration Pressures in the Long Run. *Journal of Economic Perspectives*, 30(4), p.p. 57-82.

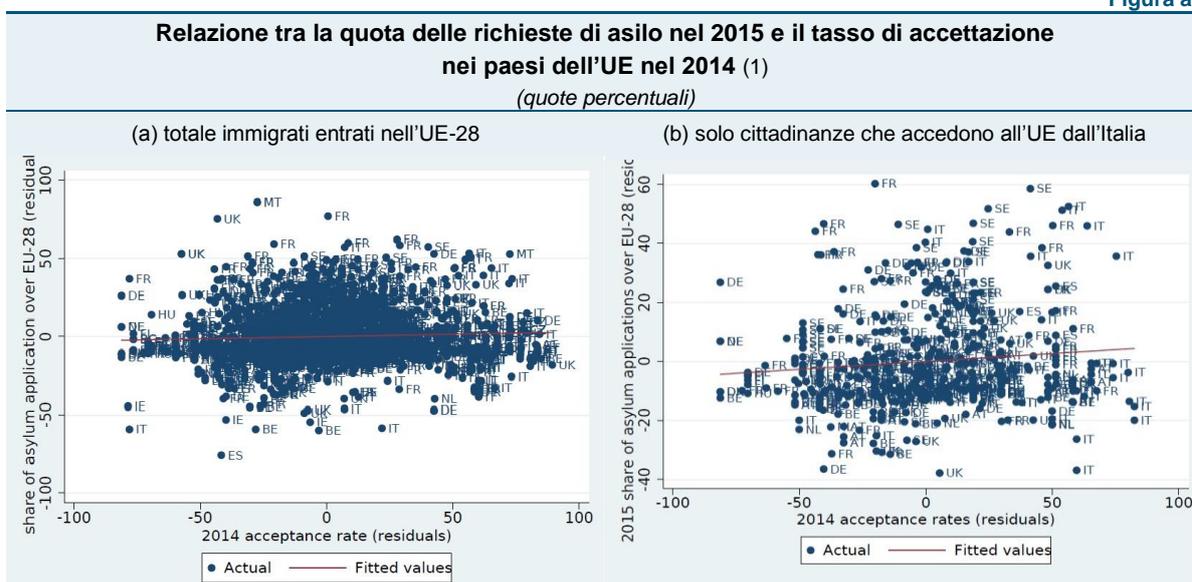
Hatton T., 2009. The Rise and the Fall of Asylum: What Happened and Why?. *Economic Journal*, 119(535), p.p. 183-213.

Hatton T., 2016. Refugees, Asylum Seekers and Policy in OECD Countries. *American Economic Review Papers and Proceedings*, forthcoming.

Ott, E., 2013. The Labour Market Integration of Resettled Refugees. *UNHCR PDES/2013/16*.

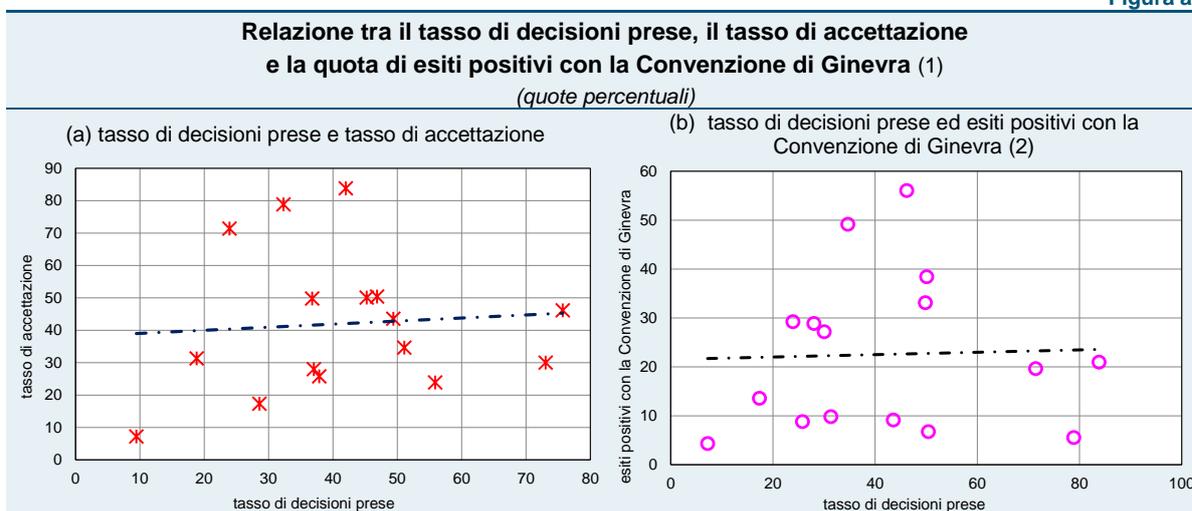
APPENDICE STATISTICA - FIGURE

Figura a1

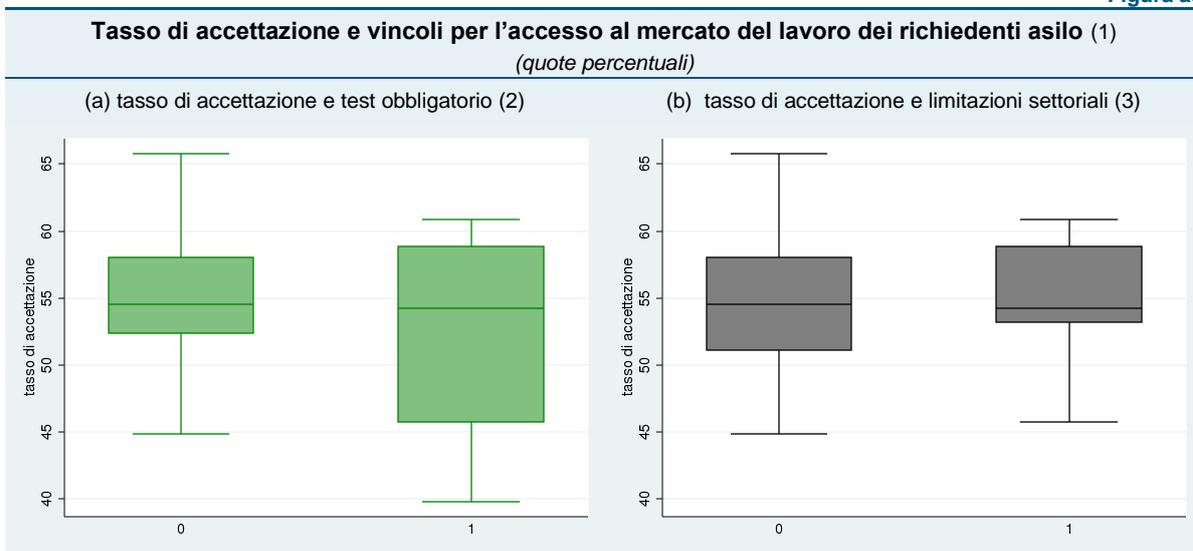


Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat. – (1) Stime ottenute regredendo la quota delle richieste di asilo sul totale delle richieste presentate nell'UE nel 2015 sul tasso di accettazione dell'anno precedente. Le osservazioni sono a livello di genere-classe di età-cittadinanza di origine e paese di richiesta. La regressione include gli effetti fissi di genere-classe di età-cittadinanza di origine. Le figure mostrano i residui delle stime.

Figura a2



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat. – (1) media degli anni 2014, 2015, 2016. Le osservazioni sono a livello di paese. Il tasso di decisioni prese è pari al rapporto tra le decisioni esaminate e il totale delle richieste di asilo da esaminare. – (2) Quota di esiti positivi con la Convenzione di Ginevra sul totale degli esiti positivi.



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat e Report Aida. – (1) Questi vincoli riguardano solo i richiedenti asilo. Non si applicano ai titolari di una qualche forma di protezione internazionale. Le informazioni sono aggiornate a dicembre 2015 per i vincoli di accesso al mercato del lavoro. Il tasso di accettazione è relativo al triennio 2014-16 ed è ottenuto depurando il tasso di accettazione complessivo dagli effetti fissi di cittadinanza di provenienza, genere e classe di età. Nell'asse verticale sono riportati i principali valori della distribuzione del tasso di accettazione, come la media, il quinto e il novantacinquesimo percentile. – (2) Distribuzione dei tassi di accettazione tra i paesi che prevedono un test obbligatorio per l'accesso al mercato del lavoro (contrassegnati da 1) e quelli che non prevedono alcun test (contrassegnati da zero). – (3) Distribuzione dei tassi di accettazione tra i paesi che prevedono limitazioni settoriali per l'accesso al mercato del lavoro (contrassegnati da 1) e quelli che non le prevedono (contrassegnati da zero).

APPENDICE STATISTICA – TAVOLE

Tavola a1

Attraversamenti illegali alle frontiere dell'Unione Europea nel triennio 2014-16 (1) (migliaia di attraversamenti; quote percentuali)

	Attraversamenti	Quota sul totale
Mediterraneo Centrale	506	19,3
Mediterraneo Orientale	1.118	42,7
<i>Balcani occidentali</i>	938	35,8
Mediterraneo occidentale	24	0,9
Circolare Grecia-Albania	23	0,9
Altre	7	0,3
Totale attraversamenti UE-28	2.616	100

Fonte: Frontex. – (1) I dati si riferiscono ai casi di rilevamento di illeciti al momento dell'ingresso ai valichi di frontiera delle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE e dei paesi membri di Schengen e sono aggregati per rotte. Le rotte sono così identificate: Mediterraneo Centrale (frontiere marittime di Italia e Malta), Mediterraneo Orientale (Cipro, frontiera marittima della Grecia, frontiera via terra di Grecia e Bulgaria con la Turchia), Balcani Occidentali (frontiere via terra di Grecia, Bulgaria, Romania, Ungheria e Croazia con i paesi della regione dei Balcani Occidentali), Mediterraneo Occidentale (frontiere marittime e via terra della Spagna escludendo le isole Canarie), rotta dall'Albania alla Grecia (frontiera via terra con Albania).

Tavola a2

Attraversamenti illegali alle frontiere dell'Unione Europea (1) (variazioni percentuali)

	Var. 2014/13	Var. 2015/14	Var. 2016/15
Mediterraneo Centrale	276,8	-9,8	17,9
Mediterraneo Orientale	105,0	1.641,7	-79,4
<i>Balcani occidentali</i>	117,3	1.662,2	-83,0
Mediterraneo occidentale	5,9	-3,3	46,1
Circolare Grecia-Albania	1,3	1,0	-42,7
Altre	13,9	44,0	-29,6
Totale attraversamenti UE-28	163,5	544,0	-71,9

Fonte: Frontex. – (1) I dati si riferiscono ai casi di rilevamento di illeciti al momento dell'ingresso ai valichi di frontiera delle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE e dei paesi membri di Schengen e sono aggregati per rotte. Le rotte sono così identificate: Mediterraneo Centrale (frontiere marittime di Italia e Malta), Mediterraneo Orientale (Cipro, frontiera marittima della Grecia, frontiera via terra di Grecia e Bulgaria con la Turchia), Balcani Occidentali (frontiere via terra di Grecia, Bulgaria, Romania, Ungheria e Croazia con i paesi della regione dei Balcani Occidentali), Mediterraneo Occidentale (frontiere marittime e via terra della Spagna escludendo le isole Canarie), rotta dall'Albania alla Grecia (frontiera via terra con Albania).

Principali nazionalità degli attraversamenti per le rotte principali nel triennio 2014-2016 (1)
(migliaia di persone; quote percentuali)

	Numero di persone	% sul totale degli attraversamenti
Mediterraneo centrale		
Eritrea	93	18,4
Nigeria	68	13,4
Siria	48	9,5
Gambia	29	5,7
Somalia	26	5,0
Totale	506	100
Mediterraneo orientale		
Siria	613	54,8
Afghanistan	269	24,1
Iraq	122	10,9
Pakistan	34	3,0
Iran	29	2,6
Totale	1.118	100
Totale rotte		
Siria	762	29,1
Afghanistan	344	13,1
Iraq	135	5,2
Eritrea	96	3,7
Nigeria	70	2,7
Totale	2.616	100

Fonte: Frontex. – (1) I dati si riferiscono ai casi di rilevamento di illeciti al momento dell'ingresso ai valichi di frontiera delle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE e dei paesi membri di Schengen e sono aggregati per rotte. Le rotte sono così identificate: Mediterraneo Centrale (frontiere marittime di Italia e Malta), Mediterraneo Orientale (Cipro, frontiera marittima della Grecia, frontiera via terra di Grecia e Bulgaria con la Turchia), Balcani Occidentali (frontiere via terra di Grecia, Bulgaria, Romania, Ungheria e Croazia con i paesi della regione dei Balcani Occidentali), Mediterraneo Occidentale (frontiere marittime e via terra della Spagna escludendo le isole Canarie), rotta dall'Albania alla Grecia (frontiera via terra con Albania).

Richieste di asilo nei principali paesi europei (1)
(migliaia di persone)

	UE-28	Italia	Germania	Ungheria	Svezia	Francia
2014	563	64	173	41	75	59
2015	1.257	83	442	174	156	71
2016	1.204	121	722	28	22	76
Totale	3.024	268	1.337	244	253	205

Fonte: Eurostat. – (1) Richieste di asilo presentate per la prima volta.

Variazione delle richieste di asilo nei principali paesi europei nel triennio 2014-2016 (1)
(variazioni assolute in migliaia di persone)

	variazione assoluta rispetto al triennio 2011-2013
Italia	185
Germania	1.118
Ungheria	-
Svezia	126
Francia	39
UE-28	2.110

Fonte: Eurostat. – (1) Richieste di asilo presentate per la prima volta. Per l'Ungheria non si dispone dei dati precedenti al 2013.

Richieste di asilo nel triennio 2014-2016 per principali cittadinanze (1)
(migliaia di persone; quote percentuali)

	Numero di persone	% sul totale delle richieste	Variazione assoluta rispetto al triennio 2011- 2013
Italia			
Nigeria	54,0	20,2	41,5
Pakistan	30,9	11,5	22,5
Gambia	25,4	9,5	23,0
Mali	21,5	8,0	16,0
Senegal	18,6	6,9	15,8
Totale	150,3	56,1	118,7
UE-28			
Siria	816,6	27,0	742,8
Afghanistan	399,1	13,2	334,8
Iraq	263,4	8,7	230,5
Pakistan	114,7	3,8	63,6
Albania	111,2	3,7	90,9
Totale	1.705,0	56,4	1.462,6

Fonte: Eurostat. – (1) Richieste di asilo presentate per la prima volta.

Tavola a7

Richieste di asilo nel triennio 2014-2016 per classe di età (1)
(migliaia di persone; quote percentuali)

	Numero di persone	% sul totale delle richieste
Italia		
< 14 anni	10	3,6
14-17 anni	13	4,8
18-34 anni	219	81,7
35-64 anni	26	9,8
>65	0	0,1
Totale (2)	268	100
UE-28		
< 14 anni	630	20,8
14-17 anni	268	8,9
18-34 anni	1.590	52,6
35-64 anni	512	16,9
>65	19	0,6
Totale (2)	3.024	100,0

Fonte: Eurostat. – (1) Richieste di asilo presentate per la prima volta. – (2) Può differire per via di dati mancanti sulla classe di età dei richiedenti o per gli arrotondamenti.

Tavola a8

Richieste di asilo nel triennio 2014-2016 per genere (1)
(migliaia di persone; quote percentuali)

	Numero di persone	% sul totale delle richieste
Italia		
Maschi	236	87,8
Femmine	33	12,2
Totale (2)	268	100
UE- 28		
Maschi	2.124	70,2
Femmine	897	29,7
Totale (2)	3.024	100

Fonte: Eurostat. – (1) Richieste di asilo presentate per la prima volta. – (2) Può differire per via di dati mancanti sul genere dei richiedenti o per gli arrotondamenti.

Tavola a9

Esiti positivi delle richieste di asilo per tipologia di status concesso e per principali paesi dell'UE (1) (quote percentuali)			
	% status di rifugiato (2)	% prot. sussidiaria	% motivi umanitaria
AT	81,6	16,8	1,6
BE	80,6	19,1	0,0
CZ	21,3	76,0	2,8
DE	69,3	26,1	4,6
DK	69,5	29,6	0,9
ES	10,1	89,9	0,0
FI	58,6	26,4	15,0
FR	73,3		
HU	37,4	60,6	2,1
IE	59,7		
IT	14,0	35,1	50,9
NL	37,9	59,0	3,1
PL	43,2	28,8	27,9
PT	25,6		
RO	59,8	40,2	0,0
SE	30,8	65,3	3,8
SI	78,8		
UK	87,0	1,3	11,7
UE-28	60,2	32,3	7,5

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat. – (1) Dati relativi al triennio 2014-16. Quota degli esiti positivi per tipologia di protezione sul totale degli esiti positivi. Si considerano solo le prime decisioni prese. – (2) Lo status di rifugiato è quello concesso sulla base della Convenzione di Ginevra.

Tavola a10

Relazione tra tasso di accettazione e utilizzo della protezione umanitaria (1)			
	(a)	(b)	(c) (5)
Prime 5 nazionalità per richieste di asilo in UE-28 (2)			
1(protezione umanitaria) (3)	-0,1713 (1,236)		
% prot. umanitaria (4)		0,0289*** (0,0055)	0,0268*** (0,0058)
Osservazioni	1.226	1.226	714
Altre nazionalità			
1(protezione umanitaria) (3)	5,007*** (0,7092)		
% prot. umanitaria (4)		0,0323*** (0,0069)	0,0303*** (0,0065)
Osservazioni	6.826	6.286	4.177
Totale campione			
1(protezione umanitaria) (3)	4,084*** (0,6291)		
% prot. umanitaria (4)		0,0317*** (0,0058)	0,0297*** (0,0054)
Osservazioni	8.052	8.052	4.891

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat. - (1) Dati riferiti al biennio 2014-15. L'unità di osservazione è l'incrocio tra paese, cittadinanza di origine, genere e classe di età. In tutte le stime si controlla per l'effetto fisso di cittadinanza-genere-classe di età. *Standard error* robusti all'eteroschedasticità. Non si considerano nella stima gli incroci tra paese, cittadinanza di origine, genere e classe di età per i quali non risultano decisioni prese nel periodo considerato. – (2) I primi cinque paesi di origine per richieste di asilo nell'Unione Europea sono: Siria, Afghanistan, Iraq, Pakistan e Albania. – (3) Indicatore uguale a 1 se il paese ospitante prevede lo strumento della protezione umanitaria. – (4) Quota di esiti positivi ascrivibili alla protezione umanitaria nell'incrocio tra paese, cittadinanza di origine, genere e classe di età. – (5) Stime effettuate considerando soltanto i paesi che prevedono lo strumento della protezione umanitaria.

Tavola a11

Rifugiati e richiedenti asilo presenti nelle strutture di accoglienza (1)
(numero di persone; quote percentuali)

	Numero di persone	% sul totale delle strutture
2014		
Centri governativi (2)	9.592	14,5
Sprar	20.975	31,8
Strutture temporanee (CAS)	35.499	53,7
Totale	66.066	100
2015		
Centri governativi (2)	7.394	7,1
Sprar	19.715	19,0
Strutture temporanee (CAS)	76.683	73,9
Totale	103.792	100
2016		
Centri governativi (2)	15.514	8,8
Sprar	23.822	13,5
Strutture temporanee (CAS)	137.218	77,7
Totale	176.554	100

Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione. – (1) Dati relativi ai migranti presso le strutture gestite dalla Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione. (2) Includono i CDA, i CPSA e i CARA e per il 2016 sono compresi anche gli hotspot.

Tavola a12

Accessibilità al mercato del lavoro per i richiedenti asilo nei principali paesi europei (1)

Paese	Tempo minimo richiesto per l'accesso al mercato del lavoro (2)	Test obbligatorio	Limitazioni settoriali
Italia	60	no	no
Germania	90 (3)	si	si
Svezia	1	no	si
Austria	90	si	si
Francia	270	no	no
Spagna	0	no	no
Ungheria	0 (4)	si	no
Grecia	0	si	no
Regno Unito	365	si	si

Fonte: Report Aida. – (1) Questi vincoli riguardano solo i richiedenti asilo. Non si applicano ai titolari di una qualche forma di protezione internazionale. Le informazioni sono aggiornate a dicembre 2015. – (2) In giorni. – (3) Si può arrivare a un massimo di 180 giorni per i richiedenti ospitati nei centri di accoglienza. – (4) Per i richiedenti non ospitati nei centri di accoglienza il tempo minimo è di 270 giorni.

Tavola a13

Principali caratteristiche demografiche dei rifugiati e i richiedenti asilo dalle forze di lavoro (1)
(quote percentuali e anni)

	Quota di maschi	Quota con almeno il diploma	Età media
	Rifugiati e richiedenti asilo	54,8	45,8
Altri immigrati	45,9	48,0	30,9
Residenti nativi	47,6	42,2	45,8

Fonte: Rilevazione sulle Forze di Lavoro, Istat. – (1) Stime effettuate per il periodo 2009-15. Sono esclusi gli stranieri arrivati in Italia prima del 1990. I rifugiati e i richiedenti asilo sono identificati, nei dati dell'Istat, come gli stranieri appartenenti alle prime dieci nazionalità con maggior numero di richieste di asilo nel periodo 1990-2015. In particolare, sono considerati rifugiati e richiedenti asilo gli stranieri appartenenti alle seguenti cittadinanze: paesi dell'Ex-Jugoslavia, Nigeria, Iraq, Albania, Turchia, Pakistan, Somalia, Eritrea, Mali e Afghanistan.

Tavola a14

L'integrazione nel mercato del lavoro dei rifugiati e dei richiedenti asilo (1)
(gap percentuali rispetto ai nativi)

	definizione di base			definizione a scorrimento (2)		
	entro 5	6-10 anni	oltre 10	entro 5	6-10 anni	oltre 10
	anni			anni		
	Totale del campione					
rifugiati e richiedenti asilo	-0.162*** (0.005)	-0.055*** (0.004)	-0.022*** (0.003)	-0.239*** (0.010)	-0.073*** (0.008)	-0.038*** (0.006)
altri immigrati	-0.039*** (0.002)	0.030*** (0.002)	0.028*** (0.002)	-0.144*** (0.005)	-0.050*** (0.004)	-0.018*** (0.003)
	Ciclo negativo negli anni di arrivo (3)					
rifugiati e richiedenti asilo	-0.210*** (0.007)	-0.103*** (0.014)	-0.003 (0.013)	-0.335*** (0.016)	-0.231*** (0.030)	-0.003 (0.013)
altri immigrati	-0.077*** (0.004)	-0.012* (0.006)	0.015 (0.009)	-0.187*** (0.008)	-0.072*** (0.016)	0.143*** (0.000)
controlli individuali	si	si	si	si	si	si
effetti fissi temporali	si	si	si	si	si	si
effetti fissi regionali	si	si	si	si	si	si

Fonte: Rilevazione sulle Forze di Lavoro, Istat. – (1) Stime effettuate per il periodo 2009-15. Divario percentuale tra la probabilità di trovare un impiego di un rifugiato e richiedente asilo o degli altri immigrati e quella relativa ai residenti italiani. Sono esclusi gli stranieri arrivati in Italia prima del 1990. Nella definizione base i rifugiati e i richiedenti asilo sono identificati, nei dati dell'Istat, come gli stranieri appartenenti alle prime dieci nazionalità con maggior numero di richieste di asilo nel periodo 1990-2015. In particolare, sono considerati rifugiati e richiedenti asilo gli stranieri appartenenti alle seguenti cittadinanze: paesi dell'Ex-Jugoslavia, Nigeria, Iraq, Albania, Turchia, Pakistan, Somalia, Eritrea, Mali e Afghanistan. Sono state tenute in considerazione il genere, l'età (anche con il termine quadratico), il livello di istruzione, la regione di residenza e gli effetti fissi temporali. – (2) Nella definizione a scorrimento si considerano rifugiati e richiedenti asilo gli stranieri appartenenti alle prime dieci nazionalità con maggior numero di richieste di asilo per ogni anno di arrivo. – (3) Stima effettuata sul campione di stranieri arrivati per la prima volta in Italia in un anno in cui la variazione del PIL è stata negativa.

Controllo di robustezza: la performance occupazionale dei rifugiati e richiedenti asilo (1)
(gap percentuale rispetto agli altri immigrati)

	(a) definizione di base	(b) definizione a scorrimento (2)	(c) definizione a scorrimento (2) (3)
rifugiati e richiedenti	-0,085*** (0,002)	-0,095*** (0,004)	-0,034*** (0,005)
Osservazioni	220.278	220.278	47.385
controlli individuali	si	si	si
effetti fissi temporali	si	si	si
effetti fissi regionali	si	si	si
var. percentuale PIL	si	si	si
effetti fissi di cittadinanza	no	no	si

Fonte: *Rilevazione sulle Forze di Lavoro*, Istat. – (1) Stime effettuate per il periodo 2009-15 solo per il campione di cittadini stranieri. Divario percentuale tra la probabilità di trovare un impiego di un rifugiato e richiedente asilo rispetto a quella degli altri immigrati. Sono esclusi gli stranieri arrivati in Italia prima del 1990. Nella definizione base i rifugiati e i richiedenti asilo sono identificati, nei dati dell'Istat, come gli stranieri appartenenti alle prime dieci nazionalità con maggior numero di richieste di asilo nel periodo 1990-2015. In particolare, sono considerati rifugiati e richiedenti asilo gli stranieri appartenenti alle seguenti cittadinanze: paesi dell'Ex-Jugoslavia, Nigeria, Iraq, Albania, Turchia, Pakistan, Somalia, Eritrea, Mali e Afghanistan. Sono state tenute in considerazione il genere, l'età (anche con il termine quadratico), il livello di istruzione, la regione di residenza e gli effetti fissi temporali. – (2) Nella definizione a scorrimento si considerano rifugiati e richiedenti asilo gli stranieri appartenenti alle prime dieci nazionalità con maggior numero di richieste di asilo per ogni anno di arrivo. – (3) Stime effettuate sul campione di cittadinanze di provenienza che cambiano status (da rifugiato a altro immigrato e viceversa) nel periodo considerato. Le cittadinanze che cambiano status sono: Albania, Croazia, Slovenia, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Montenegro, Kosovo, Afghanistan, Iraq, Pakistan, Turchia, Mali, Nigeria, Somalia, Eritrea.