

SINTESI DEL RAPPORTO

# Richiedenti Asilo nell'Unione Europea:

**Produrre Evidenza Empirica  
a Supporto delle Politiche**



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

SINTESI DEL RAPPORTO

# Richiedenti Asilo nell'Unione Europea: **Produrre Evidenza Empirica a Supporto delle Politiche**

## Ringraziamenti

Lo studio è stato condotto dal Dipartimento *Poverty and Equity* della Banca Mondiale, in collaborazione con la Divisione *Research and Data* della Vicepresidenza all'Economia dello Sviluppo. È stato redatto da Mohamed Abdel Jelil, Paul Andres Corral Rodas, Anais Dahmani Scuitti, María E. Dávalos, Giorgia Demarchi, Neslihan Demirel, Quy-Toan Do, Rema Hanna, Deivy Houeix, Sara Lenehan e Harriet Mugeru, con il contributo di Rima Al-Azar, Kartika Bhatia, Daniele Bolazzi, Sédi-Anne Boukaka, Gero Carletto, Setou Diarra, Rawaa Harati, Jonathan G. Kastelic, Nealia Khan e Taies Nezam. L'indagine sulle competenze degli adulti e' stata elaborata dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), in particolare da Marta Encinas e François Keslair, che hanno anche fornito un apporto analitico allo studio.

Il lavoro è stato svolto sotto la direzione di Arup Banerji, Asli Demirguç-Kunt, Shantayanan Devarajan, Xavier Devictor, Francisco Ferreira, Saroj Kumar Jha, Luis Felipe Lopez Calva, Ana L. Revenga e Carolina Sanchez Paramo. E' stato finanziato dal Trust Fund dedicato a *Fragility, Conflict, and Violence Cross-Cutting Solutions Area* e dall'*Umbrella Facility for Gender Equality*.

La raccolta dati è stata gestita dal *Center for Development Data* (C4D2), il centro della Banca Mondiale con base a Roma dedicato alle innovazioni in materia di indagini campionarie (*household surveys*) e statistiche agricole, e condotta in collaborazione con il Ministero dell'Interno in Italia e il Ministero per le Politiche Migratorie in Grecia.

Il lavoro sul campo è stato condotto dal Centro Studi di Politica Internazionale in Italia e da *Kapa-Research* in Grecia.

Il team è grato per il prezioso contributo dei *peer reviewers* Andrew Dabalén, Supriyo De, Roberta Gatti, Rainer Münz, Abla Safir, Kinnon Scott e Kirsten Schuettler. Ulteriori apporti sono stati ricevuti anche da parte di Caroline Bahnson, Christian Bodewig, Jishnu Das, Xavier Devictor, Jo de Berry, Ruth Hill, Kristen Himelein, Nandini Krishnan,

Daniel Lederman, Federica Marzo, Moritz Meyer, Ana Maria Munoz, Jacob Shapiro, Aki Stavrous, Paolo Verme, Tara Vishwanath e Roy van der Weide. Il team ringrazia anche Julia Barrera, Marta Mueller Guicciardini, Sergio Lugaresi e Nikolaos Schmidt per il supporto ricevuto nella preparazione del rapporto, nonché Armanda Carcani e Indiana Taylor per il supporto logistico.

Si ringraziano anche Anne Grant per le revisioni e Bruno Bonansea per il contributo cartografico. Un ulteriore ringraziamento è dovuto allo staff dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) in Italia e in Grecia per il supporto fornito durante tutto lo studio, nonché alle autorità locali e ai funzionari che hanno reso possibile il lavoro sul campo.

Il rapporto è stato ulteriormente arricchito dei contributi ricevuti a Bruxelles dal Consiglio europeo, dalla Commissione Europea (Direzione Generale della Migrazione e degli affari interni – DG HOME, Direzione Generale della Cooperazione internazionale e dello sviluppo – DG DEVCO, Direzione Generale per la Politica europea di vicinato e negoziati di allargamento – DG NEAR, Direzione Generale per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione e dal Centro europeo di strategia politica – EPSC); in Grecia dal Ministero per le Politiche Migratorie; e in Italia dal Ministero dell'Interno e dallo Sherpa alle Politiche Migratorie (Presidenza del Consiglio dei Ministri). Il team ha ricevuto utili commenti anche dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni – IOM e dallo staff dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati - UNHCR in Grecia, Italia e Svizzera.

## Sintesi del Rapporto

### La necessita' di generare evidenza empirica

Le politiche devono essere informate dai fatti: tanto più si conoscono coloro a cui sono rivolte, tanto più sono realistici e raggiungibili gli obiettivi che ci si pongono. Tuttavia, nonostante gli ultimi anni siano stati caratterizzati da ingenti movimenti di persone attraverso i confini, molti dei quali hanno interessato l'Europa, esistono poche informazioni sistematiche su di essi. La maggior parte dei dati raccolti sono di natura aneddotica o giornalistica, e si concentrano principalmente sulle tragedie e sulle storie vissute dai migranti in transito, invece di fornire dati rigorosi su cui poter fondare le politiche pubbliche.

Tra il 2015 e il 2016, il flusso di migranti nell'Unione Europea (UE) è aumentato, interessando l'Italia e la Grecia come principali punti di ingresso nell'Unione. Un gran numero di migranti ha richiesto protezione internazionale in Europa, diventando quindi richiedenti asilo. L'aumento nel numero di richiedenti asilo e di coloro che sono stati riconosciuti come rifugiati ha creato il bisogno di raccogliere informazioni sistematiche su questa popolazione: su chi questi migranti siano, quali siano le loro caratteristiche demografiche, la loro educazione, le loro esperienze lavorative, la storia del loro viaggio verso l'Italia o la Grecia, e il costo del loro viaggio, non solo in termini economici, ma anche in termini fisici ed emotivi.

Questo studio, attraverso un approccio rigoroso, ha avuto l'obiettivo di produrre dati attendibili che

potessero aiutare la formulazione di decisioni politiche, non solo nei paesi di arrivo, ma anche in quelli di origine e di transito. Il primo passo, all'inizio del 2017, è stato quello di intervistare gli adulti presenti nei centri di accoglienza in Grecia ed in Italia, per raccogliere informazioni dettagliate sulle loro caratteristiche ed esperienze di viaggio. Lo studio, inoltre, porta due contributi originali: in primo luogo, una valutazione delle competenze linguistiche rilevate attraverso un test somministrato informaticamente, e comparabile ai test di alfabetizzazione dell'OCSE, e, in secondo luogo, una rilevazione dei sintomi di ansia e depressione degli intervistati. La valutazione dell'abilità di comprendere ed affrontare testi scritti ha il merito di completare le autodichiarazioni sui livelli di educazione raccolte tramite l'indagine campionaria, mentre la valutazione dell'incidenza di ansia e depressione tra i richiedenti asilo può contribuire ad informare le politiche volte ad aiutare i richiedenti asilo ad adattarsi a nuove situazioni.

### Chi sono i richiedenti asilo?

Il profilo dei richiedenti asilo in Grecia è diverso dal profilo dei richiedenti asilo in Italia. In Grecia si tratta prevalentemente di nuclei familiari provenienti dalla Siria, dall'Iraq e dall'Afghanistan. In base ai tassi storici di accettazione delle domande d'asilo all'interno dell'Unione Europea, queste nazionalità hanno più probabilità di ottenere il riconoscimento della richiesta. I richiedenti asilo in Italia, invece, sono prevalentemente maschi, giovani, di cui una larga parte proveniente dall'Africa Occidentale, e, storicamente, hanno basse

probabilità di ottenere un titolo per la permanenza legale in Europa.

Dalla ricerca emerge che il viaggio verso l'Unione Europea si svolse principalmente percorrendo poche vie principali: per l'Italia, il percorso ha attraversato il Niger, per coloro che provengono dall'Africa Occidentale, o il Sudan, se provenienti da quella Orientale, per poi passare dalla Libia prima di prendere il mare verso l'Italia. Il tragitto verso la Grecia, invece, ha portato ad attraversare la Turchia, oltre che l'Iran per coloro che provengono dall'Afghanistan, per poi proseguire con l'attraversamento del mare verso la Grecia.

Il viaggio è stato molto più lungo per chi si è diretto in Italia, costretto a trascorrere in media un mese e mezzo in ognuno dei tre principali punti di transito, rispetto alla settimana registrata dai migranti diretti in Grecia. Molti richiedenti asilo hanno subito violenze lungo il percorso, specialmente quelli diretti in Italia – che nella metà dei casi dichiara infatti di aver subito violenze prima ancora di attraversare il Mediterraneo.

I dati a disposizione sembrano suggerire che i richiedenti asilo intervistati siano più ricchi di coloro che sono rimasti a casa e non sono migrati, una scoperta che non sorprende dato che, per coloro che provengono dall'Africa Sub-Sahariana, il costo medio del viaggio corrisponde al reddito di tre anni di una persona che vive in condizioni di estrema povertà. Tuttavia, non tutti sono emigrati direttamente verso l'UE. Alcuni si sono prima spostati in nazioni terze, come la Libia e l'Iran, per poi migrare una seconda volta. Per esempio in Italia, uno su cinque dei richiedenti asilo fa parte di quelli che avevano precedentemente vissuto in altri paesi, diventando quindi soggetti di "migrazioni secondarie". Di questi, il 43 per cento proviene originariamente dall'Africa Sub-Sahariana e aveva vissuto in Libia, emigrando solo dopo lo scoppio del conflitto. La violenza in Libia sembra aver tra-

sformato il Paese da uno di destinazione ad uno di transito per la maggioranza dei migranti provenienti dall'Africa Sub-Sahariana. Similmente, per uno su quattro dei richiedenti asilo in Grecia questo paese rappresenta una seconda destinazione. Si tratta per la maggior parte di Afgani che avevano vissuto in Iran (un terzo era nato lì) e Siriani precedentemente stanziati in Turchia.

I richiedenti asilo in Grecia ed in Italia hanno in media bassi livelli di istruzione. Solamente il 32 per cento in Italia e il 29 per cento in Grecia ha raggiunto un livello di educazione secondaria o superiore. Nella maggior parte dei casi questa situazione rispecchia i bassi livelli di istruzione nei paesi d'origine.

La maggior parte dei richiedenti asilo parla una lingua europea, più comunemente l'inglese: l'80 per cento in Italia e il 45 per cento in Grecia, infatti, ne conoscono almeno una. Questo perché in molti dei paesi dell'Africa Sub-Sahariana l'inglese, il francese o il portoghese sono riconosciute come lingue ufficiali. I test somministrati ai richiedenti asilo nelle lingue ufficiali dei paesi di origine hanno trovato, però, modeste competenze in queste lingue. Come ci si aspetterebbe, coloro con un più alto livello di educazione hanno registrato migliori risultati. È però necessario notare che i livelli linguistici dei richiedenti asilo non differiscono sostanzialmente da quelli dei migranti che si sono insediati in Europa negli ultimi cinque anni. In altre parole, il loro profilo è simile a quello dei migranti già presenti in Europa.

La maggioranza dei richiedenti asilo presenti in Italia, circa il 62 per cento, ha già maturato un'esperienza lavorativa. Tra coloro che hanno avuto un'occupazione, la maggior parte ha svolto mansioni di basso livello nel settore dell'agricoltura o delle costruzioni, e oltre il 70 per cento ha lavorato lungo il tragitto. Tra i provenienti dall'Africa Occidentale, molti hanno lavorato lungo il tragitto, spesso senza

percepire compenso. In Grecia, l'esperienza lavorativa pregressa risulta minima, in parte a causa di forti divari di genere presenti nel mercato del lavoro nei paesi di origine: la popolazione dei richiedenti asilo in Grecia è più equilibrata nella proporzione tra uomini e donne, con il 70 per cento di queste ultime, provenienti da Siria, Iraq e Afghanistan, senza alcuna esperienza pregressa. In generale, i richiedenti asilo più giovani (18-25 anni) non hanno avuto un lavoro, probabilmente perché sono da poco nel mercato del lavoro.

Ansia e depressione possono minare la capacità dei richiedenti asilo di sfruttare le loro abilità. Sono apparse comuni le situazioni di disturbo mentale, probabilmente causate da una combinazione di alti livelli di stress vissuti nei paesi di origine, durante il viaggio e durante l'attesa nei centri d'accoglienza della decisione sulla domanda di protezione internazionale. Circa il 70 per cento dei richiedenti asilo in Grecia, e il 50 per cento di quelli in Italia, mostrano severi disturbi mentali.

### Uno sguardo attento alle politiche

Lo sviluppo di un'agenda politica ad ampio spettro su migrazioni e trasferimenti forzati vada nettamente al di là degli obiettivi di questo rapporto; tuttavia, i dati qui riportati – basati su un'indagine condotta in Italia e in Grecia nel 2017 su un campione rappresentativo di richiedenti asilo maggiorenni – possono essere di supporto ai *policy-makers*, secondo le seguenti linee:

- Una risposta all'afflusso di migranti in Europa deve necessariamente combinare politiche umanitarie e politiche per lo sviluppo, specialmente nei casi in cui vi sia un contesto di conflitto protratto nei paesi di origine. Lo stesso principio appare applicabile per coloro che non provengono da contesti bellici: nonostante le difficoltà fisiche, economiche ed emotive, in molti ancora non desistono

dall'affrontare il viaggio. È importante, dunque, comprendere a fondo e affrontare le problematiche che tali persone hanno sperimentato nei propri paesi di origine o nei luoghi in cui si erano inizialmente insediati. Questo genere di comprensione ed analisi risulta cruciale negli sforzi volti ad una gestione sostenibile dei flussi migratori. In altre parole, che vengano o meno da paesi in conflitto, i richiedenti asilo tendono a considerare le potenziali opportunità esistenti in Europa, dal loro punto di vista, tali da compensare comunque i rischi da affrontare, nonostante i costi e le difficoltà del viaggio.

- L'attuazione di interventi volti a garantire a tali persone una vita produttiva – sia in Europa per molti di coloro che ottengono protezione internazionale, sia nei Paesi di origine per coloro che ritornano – può essere supportata da dati su istruzione e competenze. Ad esempio, l'approntamento di percorsi di studio/formazione nonché l'inserimento dei richiedenti asilo nel mercato del lavoro come parte delle politiche europee di integrazione sono processi che devono essere adattati alle loro abilità iniziali e, soprattutto, alle necessità del mercato del lavoro che dovrebbe assorbirli.
- Il supporto che tali richiedenti asilo necessitano va ben oltre gli interventi tradizionali. Dai dati su ansia e depressione, che assumono rilevanza nell'elaborazione delle *policies*, si desume chiaramente che la salute mentale di molti di coloro presi in esame risulta compromessa. Il tempo passato in attesa della risposta alla richiesta di asilo presenta un'occasione per identificare ed intervenire più rapidamente su queste vulnerabilità; coloro che alloggiano nei centri di identificazione potrebbero concretamente beneficiare di un supporto psicologico da adattare di volta in volta alle esigenze specifiche dell'interessato.

Tale rapporto, dunque, contribuisce in maniera sostanziale all'ampliamento della conoscenza di aspetti della migrazione e dei trasferimenti forzati, per quanto ci sia ancora molto da approfondire in questo campo.

In primis, la risposta da parte di governi, società civile, partner nella cooperazione allo sviluppo e altri portatori di interesse richiederà un ulteriore rafforzamento della base empirica, in modo tale che le loro risposte si possano adattare ad una situazione in continua evoluzione e possano dunque risultare più efficaci. Le difficoltà nella raccolta di informazioni necessarie a supportare le *policies* dedicate alle popolazioni più vulnerabili e precarie sono ovvie – tra esse quelle di natura metodologica ed etica – e sono riscontrabili nella maggior parte dei paesi interessati dalla presenza di un rilevante numero di migranti. Gli sforzi nella raccolta dati e nella costruzione di un'opportuna base empirica devono essere sostenuti sia da un'acquisizione sistematica di quanto risulta dalle banche dati amministrative, sia da indagine campionarie mirate che forniscano maggiori informazioni anche in merito alle comunità ospitanti.

Inoltre, uno sforzo aggiuntivo in materia di raccolta dati e analisi sarà cruciale per:

1. comparare i dati relativi alle comunità ospitanti all'interno dell'Unione Europea con i dati relativi a rifugiati, richiedenti asilo o altri migranti e, di conseguenza, analizzare l'impatto dei flussi migratori su tali comunità e le loro attitudini nei confronti dei migranti di tutti i tipi;
2. fornire dei profili specifici di richiedenti asilo e rifugiati anche in altri paesi europei, con particolare riferimento a gruppi particolarmente vulnerabili e a quei paesi che, in passato, sono stati interessati da rilevanti flussi migratori;
3. comprendere in maniera più approfondita come capitalizzare gli attuali sforzi in materia di raccolta dati, soprattutto di natura amministrativa, così da poter identificare in maniera più efficace gli elementi rilevanti nell'elaborazione delle *policies*;
4. valutare i costi-benefici delle *policies* ex-ante e ex-post alla loro adozione, in particolare modo per quanto concerne le politiche volte all'integrazione, a contrastare i flussi o a promuovere appositi programmi di rimpatrio volontario.