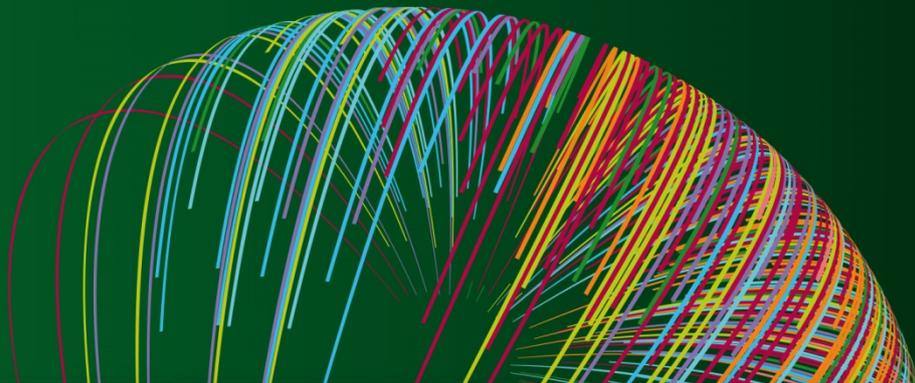


Osservatorio di Politica internazionale



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

Flussi migratori

Settembre/dicembre 2022

n. 46

Focus

FOCUS Migrazioni internazionali
Osservatorio quadrimestrale N. 3 - 2022
(settembre - dicembre)

18 gennaio 2023

di *Marco Zupi*

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

Sommario

Abstract	3
1. Osservatorio mondiale: il flusso di rimesse nel contesto della crisi	4
1.1 Il dato aggregato dei flussi finanziari verso i Paesi a basso e medio reddito	4
1.2 Il dato regionale delle rimesse verso i Paesi a basso e medio reddito.....	6
1.3 Il dato per Paese delle rimesse verso i Paesi a basso e medio reddito	14
2. Osservatorio regionale: i migranti e rifugiati ucraini nei Paesi OCSE	17
2.1 I numeri di una crisi prolungata.....	17
2.2 Il profilo dei rifugiati ucraini nei Paesi OCSE.....	21
2.3 Le sfide dell’inserimento nel mercato del lavoro	25
3. Osservatorio nazionale: la politica migratoria statunitense di fronte alle emergenze di Afghanistan, Ucraina e Venezuela.....	27
3.1 Sfide e politiche migratorie negli Stati Uniti nel contesto emergenziale	27
3.2 La politica migratoria di fronte all’emergenza afghana	29
3.3 Le misure straordinarie a favore dei rifugiati ucraini	32
3.4 Le nuove disposizioni a favore dei migranti venezuelani concordate con il Messico	34

Abstract

Nel 2022, le rimesse verso i Paesi a basso e medio reddito hanno resistito alle turbolenze globali, proseguendo la ripresa del 2021 a un ritmo più lento. Si tratta di una questione cruciale per molti Paesi in via di sviluppo, a cominciare da quelli africani che contano sull'aiuto finanziario della diaspora. Secondo le preime stime della Banca Mondiale, pubblicate a novembre del 2022, l'importo totale delle rimesse verso i Paesi in via di sviluppo sarebbe di 626,4 miliardi di dollari correnti (mentre sarebbero 794 miliardi complessivamente a livello mondiale, comprendendo anche i Paesi con economie ad alto reddito). Questo rappresenta un aumento del 5% in un anno, inferiore al rimbalzo del 10,2% registrato nel 2021, in ripresa dopo la crisi legata allo scoppio della pandemia da COVID-19. Nel 2022, la riapertura dei Paesi ospitanti, a cominciare dai Paesi OCSE (anzitutto, gli Stati Uniti, primo Paese al mondo per deflusso di rimesse) e dai Paesi del Golfo, conseguente all'allentamento delle misure restrittive dovute alla pandemia da COVID-19, ha favorito l'occupazione dei migranti e la loro capacità di aiutare le famiglie in patria. Al contrario, l'aumento dei prezzi ha avuto un impatto negativo sui redditi reali degli immigrati. Le fluttuazioni dei tassi di cambio hanno ridotto il valore delle rimesse, espresso in dollari. Nei Paesi che hanno sperimentato carenze di valuta e tassi di cambio multipli, le rimesse registrate ufficialmente sono diminuite perché i flussi si sono spostati su canali paralleli che offrono tassi migliori. Si sono, dunque, registrate tendenze generali insieme a traiettorie specifiche collegate alle diversità dei contesti nazionali.

La sezione globale presenta i dati aggregati delle rimesse nel mondo che vanno soprattutto verso i Paesi in via di sviluppo, mettendo a confronto l'andamento storico aggregato con quello degli altri principali flussi finanziari internazionali per lo sviluppo (Aiuti pubblici allo sviluppo, investimenti diretti esteri e investimenti di portafoglio). Sono, poi, passate in rassegna le specificità di sei regioni - Asia orientale e Pacifico, Asia centrale ed Europa, Asia meridionale, Medio Oriente e Nord Africa, Africa sub-sahariana, America Latina e Caraibi - e dei principali Paesi destinatari di rimesse in ognuna delle sei regioni considerate - Cina, Ucraina, India, Egitto, Nigeria e Messico -, presentando anche l'andamento dei flussi espressi come quota percentuale del PIL. Le evoluzioni in corso permettono di apprezzare il ruolo particolare delle rimesse, in ripresa anche in contesti critici, a differenza degli investimenti diretti esteri che tendono a essere pro-ciclici e molto più volatili. Escludendo la Cina, le rimesse rilevate ufficialmente (trascurando quelle trasferite attraverso i canali informali) sono oggi ovunque la prima fonte di finanziamento e mostrano una resilienza che, come nel caso delle rimesse in crescita verso i Paesi della Comunità degli Stati Indipendenti e provenienti dalla Russia, ha sorpreso molti osservatori che avevano erroneamente previsto diminuzioni significative dei flussi di rimesse a causa della guerra della Russia contro l'Ucraina.

La sezione regionale si focalizza su numerosità e profilo dei rifugiati ucraini presenti nei Paesi OCSE, anzitutto europei. A seguito dell'invasione militare russa, a dicembre 2022, quasi 5 milioni di rifugiati ucraini si erano registrati per ottenere protezione temporanea nell'Unione Europea (UE). I Paesi dell'OCSE, in Europa e non solo, hanno risposto con eccezionale rapidità alla crisi dei rifugiati, concedendo permessi in materia di immigrazione ai cittadini ucraini, come l'esenzione dal visto, il prolungamento del soggiorno o l'assegnazione di priorità alle domande di immigrazione. In base ai dati presentati dall'OCSE nel suo rapporto annuale sulle migrazioni (ottobre 2022) e in uno studio ad hoc (gennaio 2023), si ricava che la maggior parte degli adulti sono donne con livelli di istruzione superiori alla media rispetto ad altri gruppi di rifugiati e alla popolazione generale ucraina. Le limitate informazioni attualmente disponibili sulle precedenti esperienze lavorative di questi rifugiati suggeriscono che la maggior parte di essi fosse occupata all'inizio della guerra. La sezione presenta e analizza i dati disponibili, tenendo presente la peculiarità di una comunità di rifugiati, per lo più donne che devono conciliare il tempo di cura dei familiari (molti minori, ma anche anziani) con quello lavorativo, con una prospettiva per ora incerta di rientro in patria e il rischio di problemi di trasferimento delle competenze e di adeguata valutazione delle qualifiche.

La sezione dell'osservatorio nazionale si collega, infine, alla precedente sezione, approfondendo gli ultimi sviluppi della politica migratoria statunitense di fronte alle emergenze dell'Ucraina oltre che di Afghanistan e Venezuela. In particolare, dopo una breve illustrazione di alcuni dati significativi della situazione attuale sul fronte migratorio, si illustrano alcune tra le principali sfide migratorie negli Stati Uniti nel contesto emergenziale, in relazione a casi di interesse geopolitico strategico. Confrontando i casi del trattamento riservato alle popolazioni in fuga da Afghanistan, Ucraina e Venezuela emergono molte somiglianze, a cominciare dalle diverse opzioni di status migratorio riconosciuto negli Stati Uniti, a ciascuna delle quali corrisponde l'ammissibilità a diversi e ben determinati benefici pubblici e, soprattutto del cosiddetto status temporaneo di "Parole" con libertà vigilata per motivi umanitari. L'eccezionalità delle condizioni previste nel programma "Uniting for Ukraine" per i richiedenti ucraini diventa un benchmark per valutare le condizioni offerte alle altre comunità nazionali e per il dibattito su quali modifiche occorrerebbe apportare.

1. Osservatorio mondiale: il flusso di rimesse nel contesto della crisi

A novembre 2022, il centro *Global Knowledge Partnership on Migration and Development* (KNOMAD), promosso dalla Banca Mondiale, ha pubblicato i dati più recenti disponibili sulle rimesse nel mondo¹. Utilizzando i dataset allegati alla pubblicazione, è possibile evidenziare gli elementi più significativi che emergono dall'analisi.

1.1 Il dato aggregato dei flussi finanziari verso i Paesi a basso e medio reddito

Il mondo in via di sviluppo non è un gruppo omogeneo di Paesi, per cui i semplici dati aggregati possono trarre in inganno. L'Africa subsahariana, l'America Latina e i Caraibi e l'Asia raggruppano i cosiddetti Paesi in via di sviluppo (PVS) che sono convenzionalmente identificati come Paesi che hanno bisogno di grandi quantità di finanziamenti esterni e si prevede che ne avranno bisogno in futuro, con un fabbisogno di finanziamento particolarmente acuto nell'Africa subsahariana. In altre regioni, il risparmio interno è più che sufficiente a coprire il fabbisogno di finanziamento degli investimenti.

Allo stesso modo, in alcuni Paesi e regioni, le entrate statali sono più che sufficienti a garantire i servizi pubblici di base, come la sanità e l'istruzione, mentre in altri Paesi e regioni, anche in presenza di un'eccedenza esterna, si registra un deficit del settore pubblico che necessita di finanziamenti esterni diretti.

Il finanziamento dello sviluppo deve affrontare due sfide di fondo: l'adeguatezza dei finanziamenti per garantire una spesa pubblica sufficiente a soddisfare gli investimenti sociali ed economici desiderati e l'adeguatezza dei finanziamenti a lungo termine per consentire alle economie di crescere e svilupparsi al massimo delle loro potenzialità.

Il fabbisogno finanziario, sia per le spese pubbliche che per gli investimenti in senso più ampio, dipende ovviamente anche e molto dal quadro politico. I risultati di sviluppo che le spese e gli investimenti pubblici cercano di generare possono, infatti, essere migliorati quando vengono messe in atto politiche sensate. Tutto ciò evidenzia come qualsiasi discussione sulla finanza internazionale per lo sviluppo sia incompleta senza una valutazione Paese per Paese del potenziale delle istituzioni e delle politiche, oltre che degli aspetti economico-finanziari.

Tutto ciò premesso, in ogni caso la finanza internazionale per lo sviluppo rimane fondamentale come fonte di finanziamento distinta dalle fonti interne a livello nazionale. In prima approssimazione, si possono suddividere in quattro componenti principali, ognuna delle quali contribuisce ad entrambi gli obiettivi di soddisfare le esigenze di finanza pubblica e di finanziamento esterno per la crescita:

- **Gli aiuti pubblici allo sviluppo (APS)**, sia in forma di dono che di crediti a condizioni agevolate, che possono finanziare spese pubbliche e interventi di

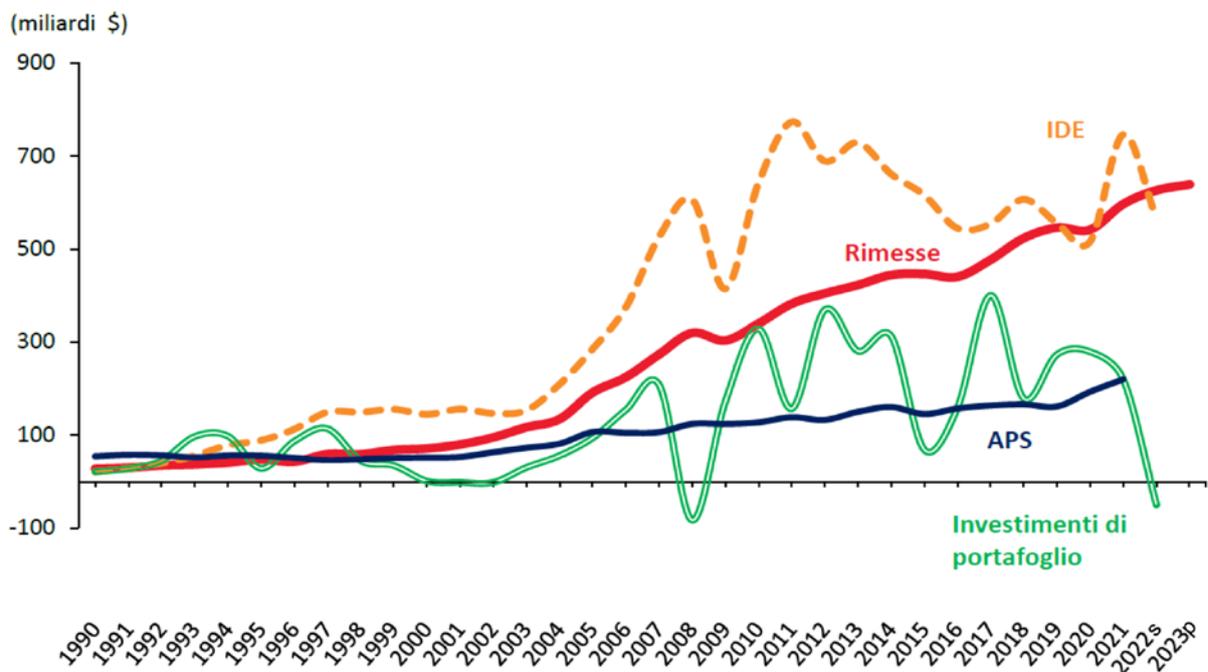
¹ World Bank-KNOMAD, novembre 2022. Si veda: <https://www.knomad.org/>.

promozione dello sviluppo sociale, economico e/o ambientale o catalizzare finanziamenti privati a sostegno dello sviluppo in un dato PVS;

- I finanziamenti privati esterni, sotto forma di **investimenti diretti esteri (IDE)**, ovvero operazioni di creazione di impresa, joint venture, fusioni, acquisizioni o partenariato con imprese nei Paesi, con un livello significativo di controllo sulla società o sulle operazioni in cui viene effettuato l'investimento, per lo più finalizzati a generare profitti e rendimenti più elevati piuttosto che obiettivi sociali e ambientali;
- I finanziamenti privati esterni, sotto forma di **investimenti di portafoglio** che, diversamente dagli IDE, non comportano un'attività di gestione nell'impresa in cui viene effettuato l'investimento in ragione della quota molto bassa di controllo e che, sia esso in forma di azioni, obbligazioni, debito o liquidità, è principalmente un modo per diversificare gli investimenti come mezzo per ridurre il rischio;
- Le **rimesse** o finanziamenti privati di cittadini emigrati all'estero che inviano nel Paese di origine parte del risparmio accumulato sotto forma di trasferimento unilaterale a beneficio di parenti, amici per finanziare spese correnti o investimenti.

I dati ufficiali disponibili consentono un confronto su base annua dell'andamento dei flussi finanziari verso l'aggregato dei PVS.

Fig. 1 – Andamento storico dei flussi di rimesse, investimenti diretti esteri (IDE), investimenti di portafoglio e aiuti pubblici allo sviluppo (APS) verso i Paesi a basso e medio reddito, 1990-2023 (miliardi di dollari correnti)



s: stime p: proiezioni

Fonte: Elaborazioni dati World Bank-KNOMAD, novembre 2022.

Anzitutto, il flusso di rimesse dei migranti internazionali si distingue come l'unico tra i quattro flussi presi in considerazione che abbia un andamento stabile (non risentendo di forti oscillazioni cicliche, come è il caso invece degli investimenti privati, fortemente penalizzati dalla crisi finanziaria internazionale del 2008-09, dagli effetti della pandemia da COVID-19 e, da ultimo, della guerra in Ucraina) e in crescita regolare, con livelli elevati in valore assoluto (diversamente dall'APS, che registra un andamento stabile, ma con un volume complessivo ridotto).

Inoltre, si stima che i flussi di rimesse verso i Paesi a basso e medio reddito siano aumentati del 4,9% nel 2022, raggiungendo i 626 miliardi di dollari²; un tasso di crescita ancor più significativo perché arriva dopo un'impennata del 10,2% nel 2021 (secondo i dati rivisti a fine 2022). Le rimesse sono diventate la fonte di finanziamento estero più importante per i PVS, in modo particolare per i Paesi meno avanzati, rispetto agli IDE, all'APS e ai flussi di investimenti di portafoglio; tale tendenza – secondo le proiezioni – dovrebbe consolidarsi nel 2023.

1.2 Il dato regionale delle rimesse verso i Paesi a basso e medio reddito

Come anticipato in premessa, il dato aggregato del flusso annuo di rimesse verso i PVS può essere fuorviante rispetto alle specificità di ogni contesto nazionale, che possono discostarsi significativamente dall'andamento complessivo. Per questo motivo è utile un'analisi dei dati a livello di macroregioni.

In particolare, si possono distinguere sei macroregioni in cui si distribuiscono 137 PVS³:

- **Asia orientale e Pacifico** (24 PVS⁴, tra cui la Cina che ha un peso assoluto di grande rilievo, cui si aggiungono 14 Paesi con economie ad alto reddito⁵), la regione che attualmente, con alcune eccezioni, sta crescendo più velocemente e ha un'inflazione più bassa rispetto alla maggior parte delle altre regioni.
- **Asia centrale ed Europa** (20 PVS⁶, cui si aggiungono 38 Paesi con economie ad alto reddito⁷).
- **Asia meridionale** (8 PVS⁸).

² A livello mondiale, cioè non limitando l'analisi ai flussi di rimesse verso i PVS, le stime dei flussi di rimesse indicano un ammontare di 794 miliardi di dollari nel 2022.

³ Il termine Paese utilizzato dalla Banca Mondiale non implica l'indipendenza politica, ma si riferisce a qualsiasi territorio per il quale le autorità riportano statistiche sociali o economiche separate, pur essendo dipendenze di altri Stati. Il Venezuela è stato temporaneamente non classificato dalla Banca Mondiale a partire da luglio 2021 in attesa della pubblicazione delle statistiche di contabilità nazionale riviste, tuttavia in questa sede è stato incluso.

⁴ Cambogia, Cina, Corea del Nord, Figi, Filippine, Indonesia, Isole Marshall, Isole Salomone, Kiribati, Laos, Malaysia, Micronesia Fed. Stati, Mongolia, Myanmar, Palau, Papua Nuova Guinea, Samoa, Samoa Americane, Tailandia, Timor Est, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Vietnam.

⁵ Australia, Brunei, Corea del Sud, Giappone, Guam, Hong Kong (Cina), Isole Marianne Settentrionali, Macao (Cina), Nauru, Nuova Caledonia, Nuova Zelanda, Polinesia Francese, Singapore, Taiwan.

⁶ Albania, Armenia, Bielorussia, Azerbaigian, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Federazione Russa, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Kosovo, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro, Serbia, Tagikistan, Turchia, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan.

⁷ Andorra, Austria, Belgio, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Gibilterra, Grecia, Groenlandia, Irlanda, Islanda, Isola di Man, Isole del Canale, Isole Faroe, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Monaco, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, San Marino, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ungheria.

- **Medio Oriente e Nord Africa** (13 PVS – tra cui 6 nordafricani –⁹, cui si aggiungono 8 Paesi con economie ad alto reddito¹⁰).
- **Africa subsahariana** (47 PVS¹¹, cui si aggiungono le Seychelles, unico Paese con economia ad alto reddito).
- **America Latina e Caraibi** (25 PVS¹², cui si aggiungono 17 Paesi con economie ad alto reddito¹³).

Tab. 1 – Stime e proiezioni dei flussi di rimesse verso le regioni a basso e medio reddito (miliardi di dollari correnti)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022s	2023p
Asia orientale e Pacifico	128	128	134	143	148	137	133	134	133
<i>(di cui: Cina)</i>	64	61	64	67	69	60	53	51	49
Asia centrale ed Europa	42	43	52	59	62	56	65	72	75
Asia meridionale	118	111	117	132	140	147	157	163	164
Medio Oriente e Nord Africa	48	48	50	51	54	56	62	63	65
Africa subsahariana	42	39	42	49	47	43	50	53	55
America Latina e Caraibi	68	73	81	89	96	103	130	142	149
Totale	510	509	546	599	626	619	677	710	725
<i>(di cui: PVS)</i>	447	440	477	524	546	542	597	626	639
Mondo	602	596	638	694	722	711	781	794	815

s: stime p: proiezioni

Fonte: Elaborazioni dati World Bank-KNOMAD, novembre 2022.

Per quanto riguarda le **rimesse verso la regione dell'Asia orientale e del Pacifico**, queste sono aumentate solo marginalmente (0,7%) nel 2022 rispetto all'anno precedente, arrestando comunque la tendenza al calo dei due anni precedenti (-2,6% nel 2021 e, addirittura, -7,5% nel 2020), ma non tornando ai livelli pre-pandemia (148 miliardi di dollari nel 2019). I flussi di rimesse ufficialmente registrati verso l'Asia orientale nel 2022 sono stimati in 134 miliardi di dollari, di cui Cina ha rappresentato il 38% (51 miliardi di dollari). Se si esclude la Cina, la crescita complessiva annua delle rimesse dovrebbe essere di circa il 3,7% nel 2022, esattamente pari al tasso raggiunto nel 2021, anno in cui cioè, al

⁸ Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, India, Maldive, Nepal, Pakistan, Sri Lanka.

⁹ Algeria, Egitto, Gibuti, Giordania, Iran, Iraq, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia, Yemen.

¹⁰ Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Israele, Kuwait, Malta, Oman, Qatar.

¹¹ Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Capo Verde, Camerun, Ciad, Comore, Costa d'Avorio, Eritrea, Eswatini, Etiopia, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Equatoriale, Guinea-Bissau, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Namibia, Niger, Nigeria, Repubblica Centrafricana, Rep. Congo, Rep. Dem. Congo, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sud Sudan, Sudafrica, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

¹² Argentina, Belize, Bolivia, Brasile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Giamaica, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, San Vincenzo e Grenadine, Santa Lucia, Suriname, Venezuela.

¹³ Antigua e Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Cile, Curacao, Isole Cayman, Isole Turks e Caicos, Isole Vergini (USA), Isole Vergini Britanniche, Panama, Porto Rico, Sint Maarten (parte olandese), St. Kitts e Nevis, St. Martin (parte francese), Trinidad e Tobago, Uruguay.

netto della Cina, la regione ha registrato comunque un tasso di crescita positiva, ben diversamente dalla Cina. Le rimesse sono state il secondo flusso finanziario, pari al 34% del flusso di IDE, che nel 2022 sono ammontati a 390 miliardi di dollari. I flussi di portafoglio, invece, avevano superato le rimesse dal 2017 al 2021, ma nel 2022 si stima che siano diminuiti drasticamente. Infine, i flussi di APS rimangono a un livello molto basso nella regione. **La Cina**, ovviamente, per ordine di grandezza è un Paese fuori scala rispetto a tutti gli altri, sia in termini di flussi di IDE che di rimesse; inoltre, è allo stesso tempo sia origine di flussi di emigranti altamente qualificati per i Paesi OCSE ad alto reddito (da cui provengono i flussi di rimesse) sia Paese di destinazione per i migranti poco qualificati provenienti dall'Asia orientale e da altre regioni (verso cui si indirizzano flussi di rimesse dalla Cina). Occorre, tuttavia, segnalare come i 51 miliardi di dollari di rimesse ricevute dalla Cina nel 2022 siano inferiori rispetto ai quasi 53 miliardi di dollari del 2021; tale tendenza è attribuibile sia alla riduzione della popolazione in età lavorativa dovuta al cambiamento demografico in corso sia agli effetti della politica cinese di zero-COVID, che ha limitato i viaggi all'estero dei migranti internazionali. Anche se con minori volumi finanziari, anche Malaysia e Thailandia sono Paesi al contempo origine e destinazione di flussi migratori e di rimesse. Nella regione, poi, si trovano anche piccole isole che dipendono in modo significativo dagli afflussi di rimesse, espresso in termini relativi (percentuale del PIL): Tonga e Samoa si collocano tra i primi dieci destinatari al mondo di rimesse in percentuale del PIL, con una quota intorno al 34% del PIL. Le Filippine, infine, sono il Paese in cui l'importo delle rimesse è molto elevato sia in valore assoluto che in percentuale del PIL: nel 2022 le stime indicano un flusso di 38 miliardi di dollari, pari al 9,5% del PIL. Complessivamente, la regione ha tratto beneficio sia dalla crescita economica del PIL reale (5,2% in media) nei Paesi OCSE nel 2021, cui si è associata una domanda di manodopera, in particolare nel settore del turismo e della sanità, sia dagli alti tassi di vaccinazione (60-92%), che hanno facilitato l'ingresso dei migranti nei Paesi OCSE e in quelli del Golfo che hanno beneficiato dell'aumento dei prezzi dei carburanti.

Se nell'Asia orientale e Pacifico la Cina è l'asse portante delle dinamiche migratorie e dei flussi di rimesse, in **Asia centrale ed Europa** lo è la Russia. I Paesi dell'Asia centrale mantengono i loro legami socio-economici e politici di epoca sovietica con la Federazione Russa e le migrazioni e, in particolare, le rimesse sono al centro di questa intricata relazione storica. La vicinanza geografico-culturale e la storia condivisa con i Paesi dell'Asia centrale, nonché i sistemi burocratici comuni, hanno reso la Russia la destinazione più popolare per i migranti dell'Asia centrale. Attualmente, in Russia lavorano circa quattro milioni di lavoratori provenienti dall'Asia centrale: circa un milione dal Tagikistan, un numero simile dal Kirghizistan, circa due milioni dall'Uzbekistan e circa 200.000 dal Kazakistan. I lavoratori migranti provenienti dall'Asia centrale lavorano principalmente nei settori dell'edilizia, dei trasporti, dell'agricoltura e dei servizi (sia stagionalmente che a lungo termine), oltre che nelle professioni più qualificate. I flussi di rimesse verso questa regione erano già aumentati significativamente nel 2021 su base annua (+15,7%), a seguito della

contrazione nel 2020 a causa della pandemia (-8,9% rispetto al 2019) e nel 2022 si è registrato – sempre secondo le stime – un incremento annuo del 10,3%, portando il totale annuo a un picco mai raggiunto negli anni precedenti (circa 72 miliardi di dollari nel 2022). Il dato può sorprendere, giacché il 2022 ha naturalmente risentito dell’impatto della guerra in Ucraina e si poteva immaginare che la guerra e le sanzioni imposte alla Federazione Russa in risposta all’invasione dell’Ucraina avrebbero avuto un forte impatto sull’economia e sul mercato del lavoro russo. A metà del 2022, per esempio, l’Organizzazione internazionale delle migrazioni (ma anche la Banca Mondiale, come pure la maggior parte degli analisti occidentali) prevedeva per il 2022 una perdita fino a due milioni di posti di lavoro, con un aumento della disoccupazione dal 4,4% al 7,8% circa in Russia, con un conseguente impatto negativo in termini di calo delle rimesse dalla Russia. **I dati più recenti sembrerebbero invece smentire quegli scenari molto negativi per la Russia** e indicare che, nonostante la guerra della Russia contro l’Ucraina, ci sia stato nel 2022 addirittura un record di trasferimenti di denaro dalla Federazione Russa verso i Paesi limitrofi, soprattutto verso i membri della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI)¹⁴, che hanno registrato un aumento della propria dipendenza dalle rimesse dalla Russia, pari ad oltre il 50% del totale delle rimesse ricevute nel caso di Armenia, Azerbaigian, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan. Il rublo russo forte nei confronti delle valute locali della regione (a fronte delle previsioni di una forte svalutazione a causa della guerra) e la ripresa della domanda russa di lavoratori immigrati dopo la pandemia avrebbero contribuito a questo fenomeno (malgrado le previsioni di immediata recessione conseguente alle sanzioni), insieme alla decisione dei lavoratori immigrati presenti in Russia di rimanere nel Paese e, evidentemente, alla mancata interruzione del trasferimento internazionale di valute prevista a seguito dell’esclusione della Russia dal sistema globale di pagamenti SWIFT. Complessivamente, nella regione i flussi di rimesse dovrebbero aver superato in modo significativo nel 2022 la somma degli IDE e dell’APS, a fronte di una significativa contrazione dei flussi di IDE verso la Russia – in conseguenza della guerra e delle sanzioni – che ha determinato un saldo totale degli IDE addirittura negativo. Un capitolo a sé nella regione è rappresentato dall’**Ucraina**. Da un lato è storicamente il principale Paese destinatario di rimesse della regione, che si stima abbia ricevuto afflussi per circa 18,4 miliardi di dollari nel 2022, con una crescita annua contenuta di appena il 2%, a fronte di una crescita del 18,7% nel 2021, a seguito della riapertura delle frontiere. La Polonia è il principale Paese destinatario di rifugiati e lavoratori migranti ucraini e, quindi, il principale Paese di origine delle rimesse, tuttavia il flusso nel 2022 è possibile che sia in realtà più alto di quello registrato ufficialmente, per la semplice ragione che la guerra ha determinato sia restrizioni sui trasferimenti finanziari sia un maggiore ricorso a trasferimenti di denaro effettuati a mano o tramite altri canali informali. Come che sia, nel 2022 le stime ufficiali indicano che, in termini percentuali rispetto al PIL, Paesi come Tagikistan e Kirghizistan superano la soglia del 30%, l’Armenia quasi raggiunge il 20%, mentre l’Ucraina è il 13,9%.

¹⁴ Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Tagikistan, Turkmenistan (membro associato) e Uzbekistan sono i Paesi membri della CSI, oltre alla Russia.

Infine, merita di essere segnalato un risultato conseguito a seguito della guerra e, parrebbe, a carattere eccezionale, che tuttavia dimostra come la volontà politica possa conseguire risultati molto rapidamente a fronte di impegni più che decennali per ridurre il costo di trasferimento delle rimesse: in particolare, a seguito di un'iniziativa ad hoc della Commissione Europea (CE), il 27 settembre 2022 diverse istituzioni finanziarie hanno firmato una dichiarazione congiunta in cui si impegnano a ridurre i costi totali per l'invio di rimesse in Ucraina, almeno per la durata della guerra, adottando il tasso target del 3% per le commissioni sulle rimesse, pari a quanto stabilito negli Obiettivi di sviluppo sostenibile e nella Tabella di marcia per il miglioramento dei pagamenti transfrontalieri del G20.

Per quanto riguarda l'**Asia meridionale**, le stime attuali indicano che nel 2022 i flussi di rimesse in entrata dovrebbero essere cresciuti del 3,5%, raggiungendo 163 miliardi di dollari, il che rappresenta comunque una crescita molto minore rispetto a quella registrata nel 2021, quando l'incremento annuo era stato del 6,7% (che, a sua volta, aveva fatto seguito a un incremento del 5,2% anche nel 2020, nonostante la pandemia), e tale rallentamento della crescita riflette sia il rallentamento della domanda che l'aumento dell'inflazione. In questa regione, il Paese che incide maggiormente è di gran lunga l'**India**, che da sola ha ricevuto rimesse che hanno raggiunto per la prima volta il traguardo dei 100 miliardi di dollari nel 2022. Tale traguardo è considerato anzitutto il risultato di una transizione strutturale da un modello migratorio incentrato su profili lavorativi a basse qualifiche e per il settore informale (soprattutto nei Paesi del Golfo) verso profili altamente qualificati che trovano sbocco nei Paesi OCSE; tale transizione trova conferma nella crescente quota di rimesse provenienti da Paesi come Stati Uniti, Regno Unito e Singapore (da cui provengono oggi più di un terzo del totale di rimesse verso l'India) a fronte di un calo di quelle provenienti da Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar (che rappresentano oggi poco più di un quarto del totale). In modo simbolico, gli Stati Uniti sono diventati il primo Paese di origine dei flussi di rimesse verso l'India, superando l'Arabia Saudita, anche se la forte domanda di manodopera per il settore delle costruzioni nelle potenze petrolifere arabe come l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi Uniti e il Qatar restano importanti. Dal 2017, le rimesse verso l'India sono cresciute significativamente in termini di dimensioni rispetto a tutti gli altri principali Paesi destinatari al mondo. Bisogna anche tener presente che in molti Paesi della regione è diffuso il ricorso ai canali informali di trasferimento di denaro che, a seguito della pandemia da COVID-19, sono ulteriormente cresciuti, contribuendo a contenere l'aumento dei flussi ufficiali di rimesse. Rispetto agli altri flussi finanziari per lo sviluppo, le rimesse si sono ampiamente confermate nel 2022 come principale flusso verso la regione, rappresentando quasi il 73% dei flussi totali, avendo allargato considerevolmente il divario con gli IDE, che hanno registrato ininterrottamente un calo dallo scoppio della pandemia, mentre i flussi di APS restano di importo molto più limitato, sebbene vi sia una sostanziale variazione tra i Paesi. In termini di quota del PIL, le rimesse nel 2022 dovrebbero salire al 22% in Nepal e variare dall'8% in Pakistan al 4-5% in Bangladesh e Sri Lanka (figura A.20b). Nonostante il raggiungimento

di un traguardo storico di 100 miliardi di dollari e il mantenimento della posizione di primo destinatario di rimesse a livello globale, si prevede che i flussi di rimesse dell'India rappresenteranno solo il 3% del suo PIL nel 2022. L'India surclassa abbondantemente il volume di rimesse degli altri Paesi della regione, considerando che il Pakistan – secondo Paese per flusso di rimesse – ha raggiunto nel 2022 29 miliardi di dollari, il Bangladesh 21 miliardi e il Nepal 8,5 miliardi. In termini però relativi, come quota del PIL dello stesso anno, è proprio il Nepal a surclassare tutti gli altri, raggiungendo la soglia del 21,8% del PIL, distaccando Pakistan (7,7%), Sri Lanka (4,9%) e Bangladesh (4,6%), che precedono l'India (2,9%).

Tra gli altri Paesi, l'**Afghanistan** registra, sempre nel 2022, un afflusso ufficiale di rimesse par a 0,4 miliardi di dollari ed equivalenti al 2,1% del PIL; tuttavia le rimesse erano e restano di fondamentale importanza per molte famiglie afgane e per l'economia in generale, più di quanto dicano questi dati. Per un verso, gli afgani che lavorano in Pakistan, in Iran, in Turchia, nei Paesi del Golfo e, più lontano, in Australia, Europa e Stati Uniti, inviano denaro alle loro famiglie in Afghanistan da decenni; per altro verso, l'involuzione recente nel Paese ha aggravato moltissimo la situazione generale della popolazione e ridotto a quasi un terzo il flusso di rimesse rilevate statisticamente. In realtà, con alle spalle venti anni di guerre, già prima che i Talebani prendessero il potere nella seconda metà del 2021, l'Afghanistan era classificato tra i cinque Paesi più poveri del mondo, con quasi la metà della popolazione che soffriva di insicurezza alimentare cronica; un anno dopo la presa del controllo da parte dei Talebani, le agenzie umanitarie affermavano che quasi tutti gli afgani vivono in condizioni di povertà. Si deve, inoltre, sottolineare che i servizi bancari sono stati completamente sospesi nel 2021, dopo il crollo del precedente governo afgano, lasciando molti afgani nell'impossibilità di ritirare i propri risparmi; inoltre, a causa delle sanzioni internazionali contro il regime talebano, un bonifico bancario diretto su conti in Afghanistan non è fattibile per la gente comune che si affida soprattutto a MoneyGram e Western Union per inviare denaro a parenti e amici. I canali informali, poi, sono spesso considerati l'unico tramite per i migranti per aiutare le loro famiglie in difficoltà in Afghanistan, in un contesto in cui, per molti afgani vulnerabili, la principale fonte di reddito è l'assistenza finanziaria delle rimesse.

Medio Oriente e Nord Africa rappresentano, insieme all'Asia meridionale e all'America latina e caraibica, le uniche regioni ad aver costantemente registrato, nell'ultimo triennio, tassi positivi di crescita dell'afflusso di rimesse, nonostante la pandemia. Infatti, nel 2020 si era registrato un aumento annuo del 5,2%, salito al 6,7% nel 2021 per poi avere un parziale rallentamento della crescita, pari al 3,5%, nel 2022, il che ha significato raggiungere per la prima volta il picco dei 63 miliardi di dollari. Il Paese che attrae più rimesse è stabilmente l'**Egitto**, che ha ricevuto 32,3 miliardi di dollari nel 2022, pari a oltre la metà del totale della regione. L'Egitto, insieme agli altri Paesi del Nord Africa rappresenta, insieme all'Africa subsahariana, il gruppo di Paesi più vulnerabili all'andamento negativo dell'economia mondiale: i Paesi del Nord Africa, infatti, hanno registrato un picco inflazionistico, subendo

gli effetti del forte aumento dei prezzi del petrolio e delle principali materie prime, risentendo della contrazione del PIL nei Paesi dell'Europa mediterranea (Francia, Spagna e Italia), in cui è presente una diaspora numericamente significativa. Di converso, i nordafricani che risiedono nei Paesi del Golfo compensano la situazione, traendo beneficio dal fronte aumento del prezzo del petrolio, con Paesi come Emirati Arabi Uniti e Arabia Saudita che sono – dietro gli Stati Uniti – i Paesi al mondo da cui provengono più rimesse (rispettivamente, 47,5 e 40,7 miliardi di dollari nel 2021). Complessivamente, da oltre dieci anni le rimesse rappresentano il più importante flusso finanziario internazionale per lo sviluppo della regione (il 60% degli afflussi totali nel 2022), superando di gran lunga la somma di APS, IDE e investimenti di portafoglio. In Egitto e nel Nord Africa in generale, le crescenti difficoltà di bilancio e di finanziamento estero tendono ad allontanare gli interessi degli investitori privati esteri, rendendo ancor più preziose le rimesse e, a seguire, l'APS; peraltro i flussi meno volatili nel tempo. In termini assoluti, sempre nel 2022, dietro l'Egitto si collocano Marocco (11,4 miliardi di dollari), Libano (6,8 miliardi), Giordania (4,6 miliardi) e Palestina (3,5 miliardi). In termini di quota del PIL, invece, sono Libano (37,8%), Palestina (18,6%) e Giordania (9,7%) in cima alla classifica regionale, precedendo l'Egitto (8%).

In **Africa subsahariana**, i flussi ufficiali di rimesse in entrata nel 2022 hanno registrato una crescita del 5,2% annuo rispetto al 2021, a fronte di un incremento annuo del 16,4% l'anno precedente, che aveva permesso di raggiungere per la prima volta i 50 miliardi di dollari e di compensare abbondantemente la decrescita pari all'8,5% annuo del 2020, causata dalla pandemia. Il forte incremento del 2021 era stato dovuto in gran parte alla ripresa di flussi più consistenti verso la **Nigeria**, che da sola raggiungeva i 19,5 miliardi di dollari con una crescita del 13,2% rispetto al 2019. La Nigeria ha poi mantenuto lo slancio del 2021 nel primo trimestre del 2022, ma già nel secondo trimestre dell'anno la crescita è scesa allo 0,5% rispetto allo stesso periodo del 2021. Inoltre, il Paese non trae i benefici sperati dall'impennata dei prezzi del greggio, mentre i nigeriani all'estero devono fronteggiare un calo di reddito reale nei Paesi dell'OCSE che li ospitano (anzitutto, i Paesi anglosassoni). Più in generale nella regione, la crescita annua nel 2022 è stata molto più contenuta a causa della forte vulnerabilità della regione ai diversi shock che affliggono il sistema mondo e che la guerra in Ucraina sta amplificando: il perdurare degli effetti della pandemia da COVID-19, i cambiamenti climatici che stanno determinando gravi siccità in molti Paesi, l'aumento dei prezzi delle materie prime energetiche e alimentari a livello globale, il rallentamento della crescita economica nelle principali economie che ospitano migranti dell'Africa subsahariana. Comparando il dato regionale dei diversi flussi finanziari internazionali per lo sviluppo, quello che contraddistingue la regione è l'accentuata volatilità nel tempo, in particolare per gli IDE e i flussi di portafoglio, nel 2022 abbondantemente surclassati da rimesse e, soprattutto, dai flussi di APS che – gonfiati contabilmente dalle voci corrispondenti al trasferimento di vaccini in esubero nei Paesi OCSE – negli ultimi due anni si sono consolidati come primo flusso. Se nel 2022 la Nigeria è, di gran lunga, il primo

Paese destinatario di flussi di rimesse seguito dal Ghana con 4,7 miliardi di dollari e dal Kenya con 4,1 miliardi, il quadro cambia significativamente guardando al flusso di rimesse in proporzione al PIL. In particolare, Gambia (28,3%), Lesotho (21%), isole Comore (20,1%) e Capo Verde (18,2%) sono i Paesi in testa alla classifica.

L'America Latina e Caraibi, è, con Asia meridionale e Nord Africa e Medio Oriente, la regione che ha registrato un triennio 2020-2022 di costante crescita dell'afflusso di rimesse, raggiungendo il picco di 142 miliardi di dollari nel 2022, pari a un incremento annuo del 9,3%. Nel 2021 la crescita annua era stata addirittura del 26,2%, una percentuale senza uguali nel mondo e anche nel 2022 il tasso di crescita annuo è stato positivo, del 7,1%. Il **Messico** è, di gran lunga, il principale Paese destinatario di rimesse della regione e il secondo al mondo dietro l'India, avendo superato la Cina nel 2021 e, sempre in base alle stime di Banca Mondiale e KNOMAD, dovrebbe aver registrato un afflusso record di 60,3 miliardi di dollari nel 2022, con una crescita dell'11% rispetto all'anno precedente e pari al 42,5% delle rimesse affluite complessivamente nella regione. La forte crescita delle rimesse verso il Messico durante il triennio 2020-2022 è dimostrata da una striscia ininterrotta di crescita su base mensile iniziata nel maggio 2020 secondo i dati della Banca del Messico. Seguono, come principali destinazioni delle rimesse nella regione nel 2022, Guatemala (18,1 miliardi di dollari nel 2022), Repubblica Dominicana (9,9 miliardi) e Colombia (9,1 miliardi). Tuttavia, le rimesse costituiscono una quota molto maggiore del PIL per alcuni Paesi dei Caraibi e dell'America centrale: Honduras (27,1%), El Salvador (23,8%), Haiti (22,5%), Giamaica (21,2%), Nicaragua (19,9%) e Guatemala (19,8%). Nella regione caraibica si è comunque registrato, diversamente dal resto dei Paesi, una riduzione del flusso di rimesse; in particolare, la Repubblica Dominicana ha registrato un calo del 6% nei primi 10 mesi del 2022 e la Giamaica un calo del 2% nei primi nove mesi del 2022. Le rimesse in Nicaragua sono, invece, aumentate del 45%, probabilmente a causa della situazione politica del Paese. Complessivamente, si diceva, la regione ha registrato un ininterrotto incremento nel triennio 2020-2022 e proprio il triennio segnato dalla pandemia da COVID-19 ha sancito l'inedito sorpasso del flusso di rimesse nella regione rispetto a quello di IDE che era tradizionalmente superiore e che, invece, ha subito una forte contrazione nello stesso periodo, mentre il flusso di APS ha mantenuto un livello costante, ma su livelli assoluti molto inferiori. L'andamento positivo del mercato del lavoro negli Stati Uniti ha avuto un impatto positivo sui flussi di rimesse nel 2022, considerando che gli Stati Uniti sono di gran lunga il primo Paese al mondo da cui provengono le rimesse (picco storico di 72,7 miliardi di dollari nel 2021, ultimo anno per cui sono disponibili i dati): l'immigrazione legale negli Stati Uniti sembra essersi ripresa dal forte calo provocato dalle interruzioni della mobilità umana e delle operazioni governative dovute alla pandemia da COVID-19 e dalle politiche restrittive dell'amministrazione Trump. Sebbene i dati definitivi non siano ancora stati pubblicati per tutto l'anno fiscale 2022, sembra che il Paese abbia accettato 1 milione di immigrati come residenti permanenti, avvicinandosi alla media di 1,1 milioni di visti per immigrati rilasciati negli ultimi due decenni. Si tratta di una netta

inversione di tendenza rispetto al minimo di 707.000 immigrati permanenti accettati nell'anno fiscale 2020, il più basso dall'anno fiscale 2003.

1.3 Il dato per Paese delle rimesse verso i Paesi a basso e medio reddito

L'andamento del flusso di rimesse nel 2022, in termini di valore assoluto dei trasferimenti e di quota del PIL, è variato da regione a regione e, all'interno di ogni regione, si sono registrati andamenti diversi. Bati ricordare che sommando il flusso verso il primo Paese destinatario di rimesse in ognuna delle sei regioni considerate – Cina, Ucraina, India, Egitto, Nigeria e Messico – nel 2022 si arriva a un flusso cumulato di 283 miliardi di dollari, pari al 45% del flusso totale verso i PVS e al 36% del flusso complessivo mondiale. In forma molto schematica è possibile riassumere la lista dei primi venti Paesi al mondo di destinazione dei flussi di rimesse nel 2022.

Tab. 2 – Stime dei flussi 2022 di rimesse nei Primi 20 Paesi di destinazione (miliardi di dollari correnti e percentuale individuale e cumulata del totale mondiale delle rimesse)

	Paesi di destinazione	miliardi di dollari	% del totale mondiale	% cumulata del totale mondiale
1	India	100,0	12,6	12,6
2	Messico	60,3	7,6	20,2
3	Cina	51,0	6,4	26,6
4	Filippine	38,0	4,8	31,4
5	Egitto	32,3	4,1	35,5
6	Pakistan	29,0	3,7	39,1
7	Francia	28,5	3,6	42,7
8	Bangladesh	21,0	2,6	45,4
9	Nigeria	20,9	2,6	48,0
10	Vietnam	19,0	2,4	50,4
11	Ucraina	18,4	2,3	52,7
12	Guatemala	18,1	2,3	55,0
13	Germania	18,0	2,3	57,3
14	Belgio	13,5	1,7	59,0
15	Uzbekistan	13,5	1,7	60,7
16	Marocco	11,4	1,4	62,1
17	Romania	11,1	1,4	63,5
18	Repubblica Dominicana	9,9	1,2	64,7
19	Indonesia	9,7	1,2	66,0
20	Thailandia	9,5	1,2	67,2
	Totale mondo	794,1		

s: stime

Fonte: Elaborazioni dati World Bank-KNOMAD, novembre 2022.

Nel 2022, i primi cinque Paesi destinatari degli afflussi di rimesse in dollari correnti sono stati India (100 miliardi), Messico (60,3 miliardi), Cina (51 miliardi), Filippine (38 miliardi) ed Egitto (32,3 miliardi); sommando i flussi di tutti e cinque questi Paesi (come indicato nella colonna relativa al dato cumulato dei flussi in percentuale del totale) si arriva a oltre un terzo delle rimesse mondiale (il 35,5%). L'India è il principale destinatario delle rimesse dal 2008. Al di là della scontata conferma del fatto che le rimesse vadano soprattutto verso i PVS, vale la pena segnalare la presenza di alcune eccezioni, a cominciare da Francia, Germania e Belgio. I tre Paesi dell'Europa occidentale sono il punto focale delle rimesse transfrontaliere, tutti e tre prevalentemente basati sul reddito generato dal lavoro frontaliero, stagionale e a breve termine.

Tab. 3 – Stime degli afflussi di rimesse dei migranti nei Primi 20 Paesi di destinazione (% del PIL)

	Paesi di destinazione	% del PIL
1	Tonga	49,9
2	Libano	37,8
3	Samoa	33,7
4	Tagikistan	32,1
5	Kirghizistan	31,3
6	Gambia	28,3
7	Honduras	27,1
8	Sud Sudan	24,8
9	El Salvador	23,8
10	Haiti	22,5
11	Nepal	21,8
12	Giamaica	21,2
13	Lesotho	21,0
14	Somalia	20,6
15	Comore	20,1
16	Nicaragua	19,9
17	Guatemala	19,8
18	Armenia	18,9
19	Palestina	18,6
20	Capo Verde	18,2

s: stime

Fonte: Elaborazioni dati World Bank-KNOMAD, novembre 2022.

In termini di quota di rimesse sul prodotto interno lordo, invece, i primi cinque Paesi destinatari di flussi nel 2022 sono state economie più piccole che hanno ricevuto rimesse pari ad oltre il 30% del PIL: Tonga (49,9%), Libano (37,8%), Samoa (33,7%), Tagikistan (32,1%) e Kirghizistan (31,3%). Il caso di Tonga è emblematico al riguardo. L'economia di Tonga è essenzialmente agricola; tuttavia, la maggior parte degli agricoltori produce solo per l'autoconsumo e non partecipa al commercio. L'agricoltura di sussistenza aggiunge poco valore alla produzione economica del Paese, mentre il settore manifatturiero di Tonga non è degno di particolare nota, è costituito in gran parte da industrie su piccola scala e rappresenta solo il 3% del PIL di Tonga. Ciò che conta davvero per l'economia di Tonga sono le rimesse dei lavoratori all'estero: a bassa produzione industriale, la disoccupazione, l'inflazione e la mancanza di opportunità sono fattori che spingono molti a cercare lavoro all'estero. I tongani espatriati inviano regolarmente denaro online come rimesse alle loro famiglie.

Tra i primi venti Paesi destinatari di rimesse, come percentuale del PIL, si trovano sei Paesi dell'Africa sub-sahariana; soprattutto per una regione che oggi dipende molto più da flussi di APS e rimesse piuttosto che da IDE e investimenti di portafoglio occorre ricordare che nel secondo trimestre del 2022 l'Africa subsahariana ha continuato a registrare i costi medi più elevati per l'invio di rimesse, pari a circa il 7,8%, mentre l'Asia meridionale ha registrato i costi medi più bassi, pari al 4,1%, comunque al di sopra dell'obiettivo del 3% previsto dall'Obiettivo di sviluppo sostenibile 10.c.1.

In base a quanto riassunto sin qui, si stima che i flussi di rimesse nel 2022 verso i PVS siano aumentati in modo abbastanza omogeneo ovunque, anche se con differenze regionali e, a maggior ragione, tra Paesi, proseguendo la crescita annua registrata già nel 2021. Questi ultimi anni hanno così confermato, se ce ne fosse stato bisogno, che tra i fattori chiave dell'andamento dei flussi di rimesse vi è il desiderio dei migranti di aiutare le proprie famiglie inviando denaro a casa e attingendo ai risparmi, anche e soprattutto quando il Paese di origine attraversa una fase critica. Dal 2016, le rimesse sono la principale fonte di flussi finanziari esterni verso i PVS, escludendo la Cina; soprattutto sono flussi che mostrano una resilienza ben diversa dalla volatilità dei flussi finanziari privati (IDE e investimenti di portafoglio), che hanno un andamento pro-ciclico e registrano forti contrazioni nei momenti e contesti difficili. È evidente, dunque, un andamento molto diverso delle rimesse rispetto agli IDE, come hanno dimostrato nel 2022 – in parte anche sorprendentemente rispetto alle previsioni che circolavano soprattutto in seno ai Paesi OCSE all'indomani dell'invasione russa dell'Ucraina.

2. Osservatorio regionale: i migranti e rifugiati ucraini nei Paesi OCSE

2.11 numeri di una crisi prolungata

A Natale del 2022 erano trascorsi 10 mesi dall'invasione militare russa dell'Ucraina e dall'inizio di una guerra che ha portato morte, sofferenza, distruzione e danni, costringendo molti ad abbandonare le proprie abitazioni e anche il Paese, in cerca di un riparo e di condizioni di maggiore sicurezza. Con il Natale, l'Ucraina ha sperimentato la durezza di temperature gelide che hanno reso la situazione generale ancora più critica.

Fig. 2 – I movimenti transfrontalieri dall'Ucraina, a inizio gennaio 2023



Fonte: Elaborazioni dati UNHCR, inizio gennaio 2023.

A inizio 2023, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) pubblicava un dato di 4.928.311 rifugiati¹⁵

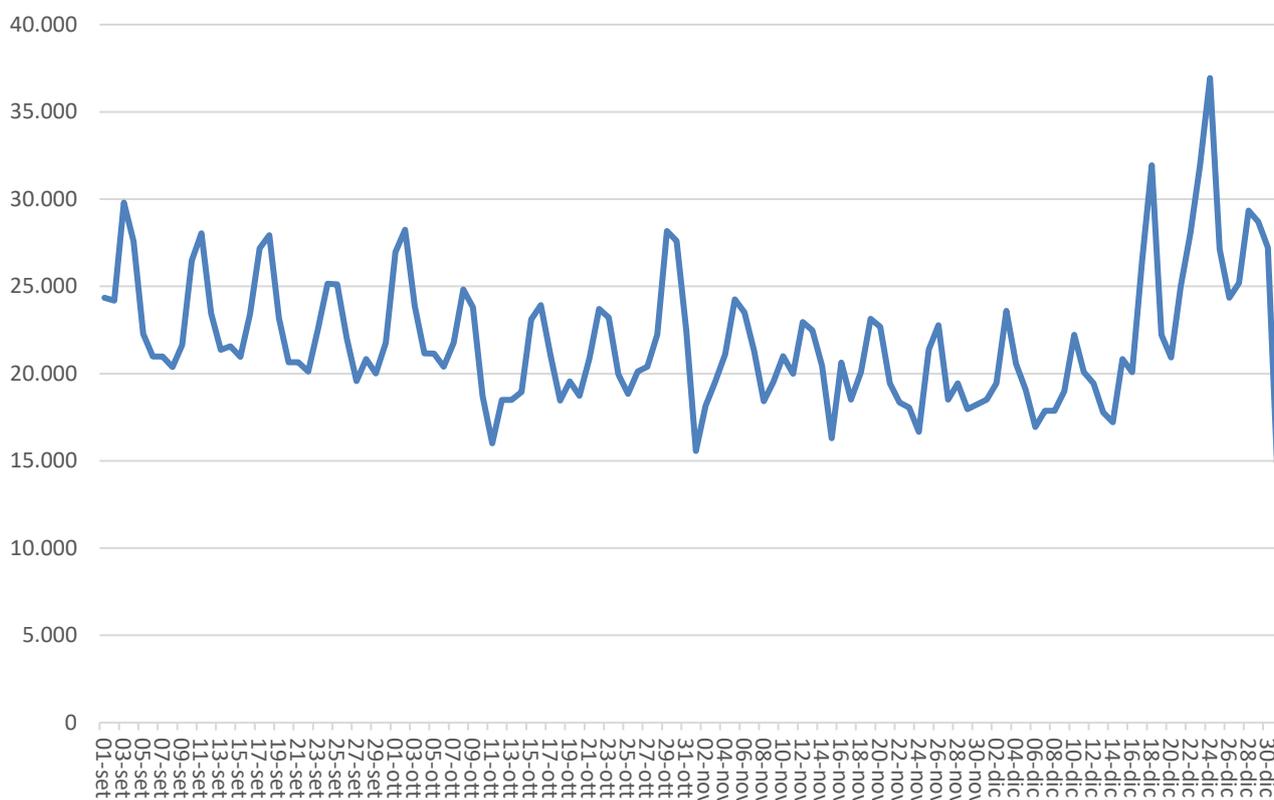
¹⁵ Il dato è stato compilato principalmente sulla base dei dati forniti dalle autorità e può includere registrazioni multiple dello stesso individuo in due o più Paesi dell'UE, registrazioni che rimangono incomplete per vari motivi o registrazioni di rifugiati che si sono spostati in seguito, anche al di fuori dell'Europa.

dall'Ucraina registrati per la protezione temporanea o per analoghi programmi di protezione nazionale in Europa, intendendo sia i Paesi UE che non UE e la Turchia, a fronte di un numero complessivo di rifugiati di 7.968.510 persone, sempre in Europa.

Contemporaneamente, i movimenti transfrontalieri (e non gli individui) hanno raggiunto la cifra di oltre 17,4 milioni dal 24 febbraio 2022, data di inizio della guerra, con una ripartizione per Paesi di destinazione dettagliata in figura. Si tratta principalmente di movimenti di ucraini, ma ci sono anche oltre 580 mila stranieri che risiedevano in Ucraina e che hanno attraversato le frontiere per dirigersi in altri Paesi europei.

L'andamento giornaliero del numero di movimenti di attraversamento transfrontaliero nel corso del terzo quadrimestre del 2022 evidenzia una regolarità in tutto il quadrimestre, seguendo pattern ripetitivi con picchi nel fine settimana e che sono aumentati a dicembre per interrompersi in concomitanza con il giorno che segna la fine dell'anno.

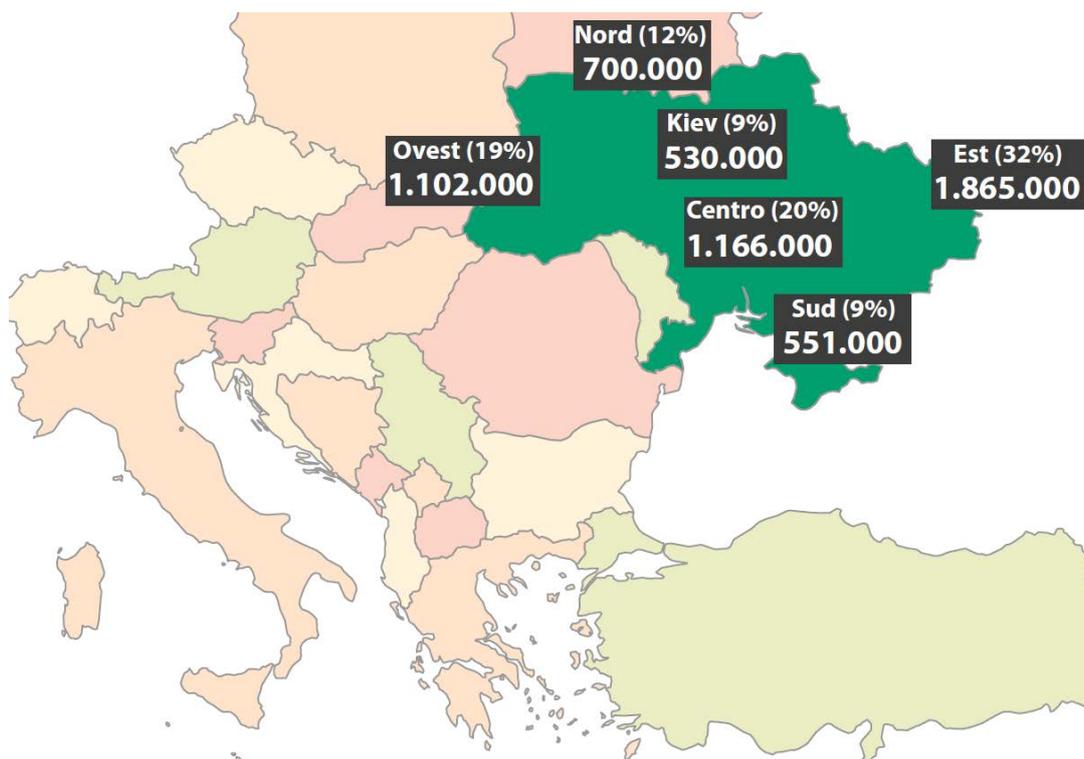
Fig. 3 – Andamento storico del numero di movimenti di attraversamento transfrontaliero dall'Ucraina nel terzo quadrimestre del 2022



Fonte: Elaborazioni dati UNHCR e governo Ucraina, inizio gennaio 2023.

L'Organizzazione internazionale per le migrazioni (*International Organization for Migration*, IOM) segnala, sempre a inizio gennaio 2023, che i rientri in Ucraina sono stati pari a 5.236.000, mentre gli sfollati interni (*Internally displaced persons*, IDP) sono pari a 5.914.000. Sfollati interni che si distribuiscono nelle diverse zone del Paese.

Fig. 4 – Gli sfollati interni in Ucraina, a inizio gennaio 2023



Fonte: Elaborazioni dati IOM, inizio gennaio 2023.

Si tratta di una cifra superiore rispetto al dato diramato nella dichiarazione del Vice Ministro ucraino delle Politiche Sociali per lo Sviluppo Digitale, le Trasformazioni Digitali e la Digitalizzazione, Kostiantyn Koshelenko, secondo cui: «All'8 dicembre sono stati registrati 4.886.648 cittadini come sfollati interni. Tra questi, 3.539.376 cittadini si sono trasferiti dopo il 24 febbraio 2022, di cui 2.856.232 si sono registrati per la prima volta dopo l'invasione su larga scala»¹⁶. Una dichiarazione che evidenzia il rapido aggravamento della situazione nel Paese che, già dopo l'inizio del conflitto nell'Ucraina orientale e l'annessione da parte della Russia della Crimea nel 2014, registrava circa 1,5 milioni di sfollati interni.

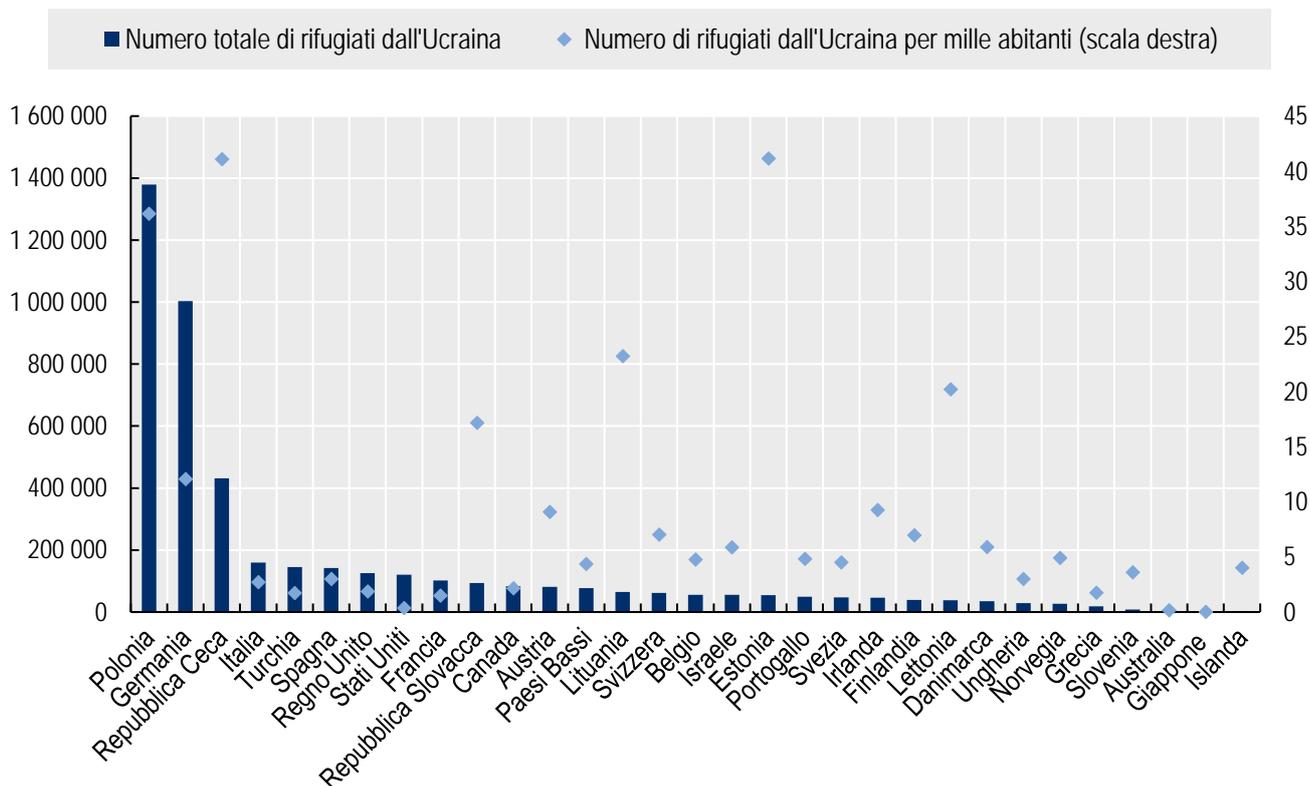
A partire da questa situazione eccezionale, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico ha puntualmente raccolto e analizzato i dati per monitorare la situazione. In particolare, a ottobre del 2022 è stato pubblicato il rapporto annuale *International Migration Outlook 2022*¹⁷, un cui capitolo (il 4) è interamente dedicato a fornire una panoramica sulla crisi dei rifugiati ucraini e sulle risposte politiche dei Paesi OCSE, approfondendo il tema dei permessi e dei diritti di migrazione concessi ai rifugiati ucraini, concentrandosi in particolare su alloggio, accesso all'assistenza immediata e ai servizi pubblici, istruzione e occupazione come aspetti specifici delle politiche di accoglienza sia iniziale che a medio-lungo termine. Successivamente, a inizio gennaio 2023, un paper dell'OCSE è stato dedicato al tema, approfondendo la questione delle competenze

¹⁶ <https://www.msp.gov.ua/news/22416.html>

¹⁷ OECD (2022), *International Migration Outlook 2022*, OECD Publishing, Parigi, ottobre.

e dei primi risultati sul mercato del lavoro dei rifugiati provenienti dall'Ucraina¹⁸. È a partire dai dati contenuti in queste pubblicazioni che si possono sintetizzare elementi della situazione attuale e della sua evoluzione.

Fig. 5 – Numero di rifugiati dall'Ucraina registrati nei Paesi OCSE, numeri assoluti e per mille della popolazione totale, metà settembre 2022



Fonte: Elaborazioni dati OECD, ottobre 2022.

I dati dell'*International Migration Outlook 2022*, relativi alla situazione di metà settembre 2022, permettono di estendere lo sguardo oltre i Paesi confinanti e di avere un dettaglio sull'impegno dei diversi Paesi OCSE in termini di accoglienza di rifugiati ucraini¹⁹.

La **Polonia** risultava il principale Paese di accoglienza in termini assoluti, con 1,38 milioni di rifugiati dall'Ucraina registrati per la protezione temporanea nel Paese. A seguire, la **Germania** registrava circa 1 milione di rifugiati ucraini e la **Repubblica Ceca** oltre 400 mila. Questi primi tre Paesi ospitavano il 61,5% del totale dei circa 4,6 milioni di rifugiati ucraini registrati. A seguire, molto distanziate per numero di rifugiati accolti, ci sono l'Italia (quasi 160 mila rifugiati accolti) e la Turchia (145 mila). A metà novembre 2022, più di 4,7 milioni di persone si erano registrate per la protezione temporanea nella sola Unione Europea; circa un altro milione aveva fatto domanda per passare a Paesi OCSE non

¹⁸ OECD (2023), *Policy Responses: Ukraine. What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine*, OECD Publishing, Parigi, 6 gennaio.

¹⁹ Il termine rifugiato include, nel caso degli ucraini, le persone che hanno ottenuto un qualche tipo di protezione internazionale, incluso non solo lo status formale di rifugiato (secondo la Convenzione di Ginevra) ma anche la protezione sussidiaria e temporanea (come nel caso della maggior parte dei rifugiati dall'Ucraina).

appartenenti all'UE, tra cui Canada, Regno Unito, Stati Uniti e Israele. Al di fuori dell'UE, infatti, più di 550 mila cittadini e familiari ucraini avevano fatto domanda di autorizzazione di viaggio di emergenza per ottenere un visto di residenza temporanea per recarsi e soggiornare in **Canada**; quasi 240 mila sono stati approvati e poco più di 82 mila persone sono state accolte nel Paese. Negli **Stati Uniti**, 124 mila persone avevano fatto domanda attraverso un programma di sponsorizzazione privata per i rifugiati ucraini e quasi 51 mila ucraini erano arrivati grazie a questa iniziativa. Altre decine di migliaia di ucraini avevano ottenuto un visto (per immigrati o non) o sono stati ammessi lungo il confine tra Messico e Stati Uniti. Nel Regno Unito, gli arrivi totali di ucraini attraverso lo schema di sponsorizzazione o quello familiare per l'Ucraina sono stati 126 mila.

Utilizzando l'asse di destra, la figura permette di cogliere anche la diversa distribuzione tra i Paesi OCSE non in termini assoluti di rifugiati accolti ma come quota su mille abitanti residenti. In percentuale sulla popolazione totale, i principali Paesi di accoglienza sono infatti l'**Estonia** (un Paese che ha circa 1,3 milioni di abitanti) e la Repubblica Ceca (che ha 10,5 milioni di abitanti), con più di 40 rifugiati ogni mille abitanti; seguono **Polonia** (36%) – che è, dunque, particolarmente impegnata insieme alla Repubblica Ceca sia in termini assoluti che relativi nell'accoglienza degli ucraini, avendo una popolazione molto più numerosa, di 38,2 milioni di abitanti –, Lituania (23%) e Lettonia (20%) che, al pari dell'Estonia, sono Paesi relativamente piccoli e con un numero limitato di abitanti (2,8 milioni nel caso della Lituania e 1,9 milioni nel caso della Lettonia).

A fine anno del 2022 perdurava molta incertezza sulla durata del soggiorno, perché il protrarsi del conflitto in Ucraina ha fatto sfumare le prospettive di un rapido rientro in patria per la maggior parte dei rifugiati. Ciò significa che la maggior parte dei rifugiati ucraini ha iniziato a stabilirsi nelle società dei Paesi ospitanti, rendendo il tema dell'inclusione e dell'integrazione nel mercato del lavoro sempre più importante.

A differenza dei precedenti flussi di rifugiati, i nuovi rifugiati ucraini hanno il diritto di cercare subito lavoro. La direttiva sulla protezione temporanea, attivata in modo inedito dall'UE all'inizio di marzo 2022, concede infatti ai rifugiati ucraini il diritto di intraprendere immediatamente un'attività lavorativa o autonoma. Anche altri Paesi dell'OCSE, come nel caso degli Stati Uniti (oggetto specifico di approfondimento nella terza sezione del Focus), hanno emanato disposizioni simili. È, perciò, utile tratteggiare il profilo dei rifugiati ucraini attualmente ospitati nei Paesi OCSE, in termini anagrafici, di qualifiche scolastiche e professionali e competenze lavorative.

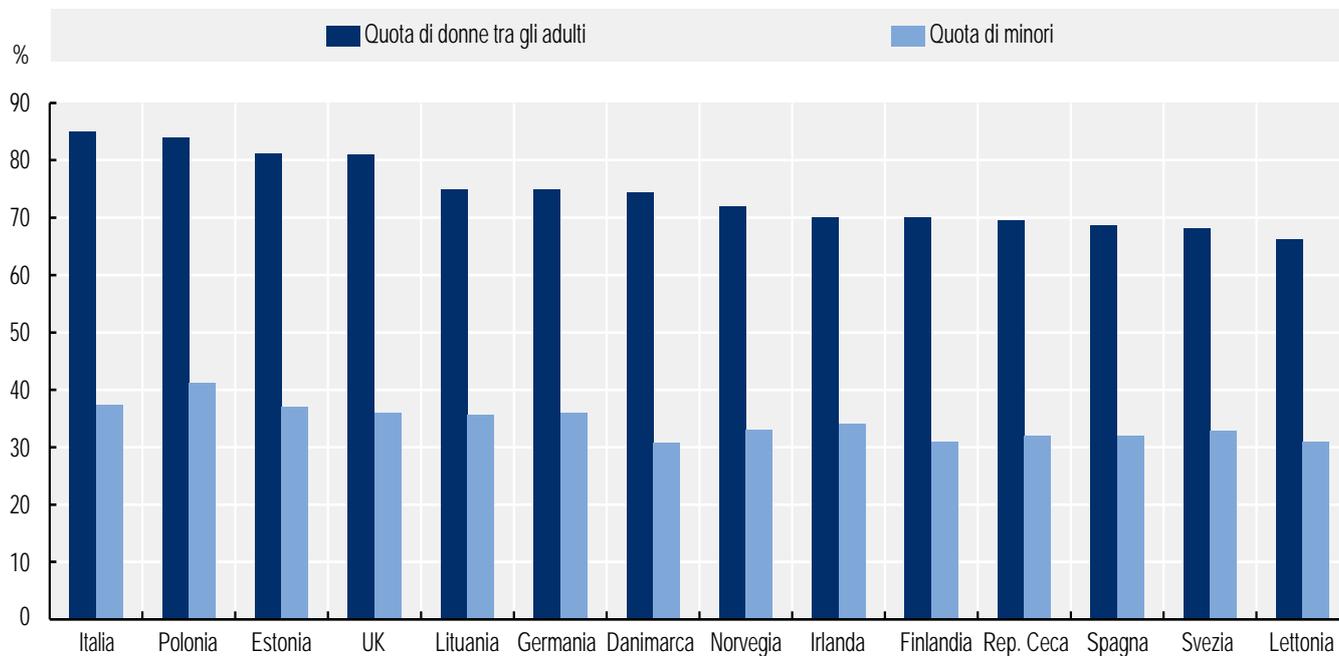
2.2 Il profilo dei rifugiati ucraini nei Paesi OCSE

Anzitutto, è chiaro che la peculiarità della situazione bellica che ha indotto la fuga dall'Ucraina ha determinato una composizione demografica dei rifugiati molto diversa da quella di altri flussi. L'obbligo per gli uomini in età di leva (dai 18 ai 60 anni) e la conseguente applicazione della legge marziale, collegata al decreto di mobilitazione generale emanato poco dopo l'invasione militare russa, ha impedito alla maggior parte degli uomini di lasciare il Paese²⁰. Di conseguenza, in quasi tutti i Paesi ospitanti, almeno il 70%

²⁰ Il decreto emanato dal presidente Zelensky prevede otto eccezioni, sulla base di apposite certificazioni rilasciate dalle autorità competenti: (1) Coloro che non possono arruolarsi nell'esercito per motivi medici, (2) Uomini che hanno tre o

degli adulti sono donne e oltre un terzo di tutti i rifugiati sono bambini. Confrontando la situazione in 14 Paesi europei, esce un quadro sufficientemente omogeneo al riguardo, pur essendoci alcune variazioni.

Fig. 6 – Quota di donne e minori tra i rifugiati registrati in 14 Paesi europei



Fonte: OECD, gennaio 2023.

In Italia e Polonia, circa l'85% degli adulti sono donne; inoltre la Polonia ha anche il primato della quota di bambini, che rappresentano il 41% dei rifugiati. La composizione familiare dei rifugiati ucraini rappresenta, dunque, una sfida fondamentale per la loro integrazione nel mercato del lavoro, poiché la maggior parte di loro sono madri fuggite dal Paese con i loro figli. Nel caso delle madri in età lavorativa, deve anche aggiungersi che l'assenza del padre e l'esposizione a vari fattori di stress nel nuovo ambiente a carico dei figli determinano un aumento dell'impegno di cura nei confronti dei figli e rendono più difficile riuscire a conciliare le responsabilità familiari con il lavoro. È, cioè, prevedibile un

più figli di età inferiore ai 18 anni, (3) Uomini che, con sentenza del tribunale, allevano da soli un figlio di età inferiore ai 18 anni, (4) Uomini a carico dei quali ci sono figli minori di 18 anni con disabilità, (5) Uomini che sostengono figli adulti con alcune tipologie di disabilità, (6) Uomini che assistono anziani, ultraottantenni o persone con disabilità, (7) Uomini che sono genitori adottivi, tutori o genitori affidatari, (8) Coloro i cui parenti stretti sono morti o scomparsi a causa di operazioni antiterrorismo. Non è possibile quantificare con precisione quanti siano i casi di uomini in età di leva disertori, renitenti alla leva o che siano riusciti a fuggiti all'estero, mentre si è parlato molto più sui mass media occidentali dell'esodo dei giovani renitenti russi alla leva dopo che il Cremlino aveva annunciato la mobilitazione militare per inviare centinaia di migliaia di coscritti in Ucraina. In ogni caso, si ipotizza siano migliaia gli uomini ucraini in età militare che hanno lasciato il Paese per evitare di partecipare alla guerra, secondo quanto riportato da funzionari delle forze dell'ordine regionali e da interviste con persone all'interno e all'esterno dell'Ucraina eLe organizzazioni di contrabbandieri in Moldavia, e forse in altri Paesi europei, avrebbero fatto affari d'oro (facendo pagato fino a 15.000 dollari per un viaggio segreto notturno e illegale dall'Ucraina verso la Moldavia (che non fa parte dell'UE e dispone di risorse molto inferiori per controllare le proprie frontiere, oltre ad essere uno dei Paesi più poveri d'Europa ed essere stato un centro di traffici legati alla criminalità organizzata). Si veda l'articolo di Jeffrey Gettleman e Monika Pronczuk per il *The New York Times*, pubblicato l'11 aprile 2022: [Ukraine's draft dodgers face guilt, shame and reproach \(bdnews24.com\)](https://www.nytimes.com/2022/04/11/europe/ukraine-draft-dodgers.html)

interesse prevalente, tra chi è in cerca di lavoro, per forme di impiego part-time. Va anche considerato che, nella quota residuale di uomini in età di leva come rifugiati, si registra una quota significativa di persone di 65 anni e oltre che, a loro volta, includono una presenza – assente invece nelle esperienze di altri flussi recenti di rifugiati – di persone anziane a carico, che possono ulteriormente orientare le donne verso il part-time.

Il profilo di dettaglio della popolazione di rifugiati ucraini nei Paesi OCSE è reso più approssimativo dalla mancata disponibilità di dati amministrativi su larga scala. Ciò è dovuto anzitutto al limitato ricorso alla registrazione da parte dei rifugiati presso i servizi pubblici per l'impiego dei Paesi ospitanti che, nelle intenzioni per esempio dell'UE, dovrebbero svolgere un ruolo chiave nelle politiche attive del mercato del lavoro per sfruttare le competenze dei nuovi arrivati e fungere da intermediari sul mercato del lavoro. Anche in ragione dei bassi tassi di registrazione, l'UE ha invitato gli Stati membri a utilizzare le risorse di *ReactEU*²¹, uno dei pilastri del *Recovery fund*, per finanziare percorsi di formazioni e orientamento al lavoro per gli ucraini, mentre il 10 ottobre 2022 la Commissione Europea annunciava il lancio della piattaforma *EU Talent Pool Pilot*²², un nuovo strumento di ricerca di lavoro online pensato per aiutare i rifugiati ucraini a trovare un lavoro nell'UE.

Il fatto che, nella maggior parte dei Paesi di destinazione, i rifugiati ucraini ricevano un sostegno finanziario e godano del diritto di lavorare senza registrazione preventiva presso i servizi pubblici per l'impiego è una delle cause principali del basso ricorso alla registrazione. Uno dei pochi Paesi OCSE che fa eccezione in tal senso è la Spagna le cui autorità raccolgono le informazioni attraverso i principali centri di accoglienza.

Lo studio OCSE di gennaio del 2023 sottolinea ripetutamente, perciò, come i dati debbano essere considerati solo una prima informazione indicativa, perché le indagini campionarie nei vari Paesi non sono state condotte con obiettivi di rappresentatività statistica, il che impedisce a rigore comparazioni internazionali.

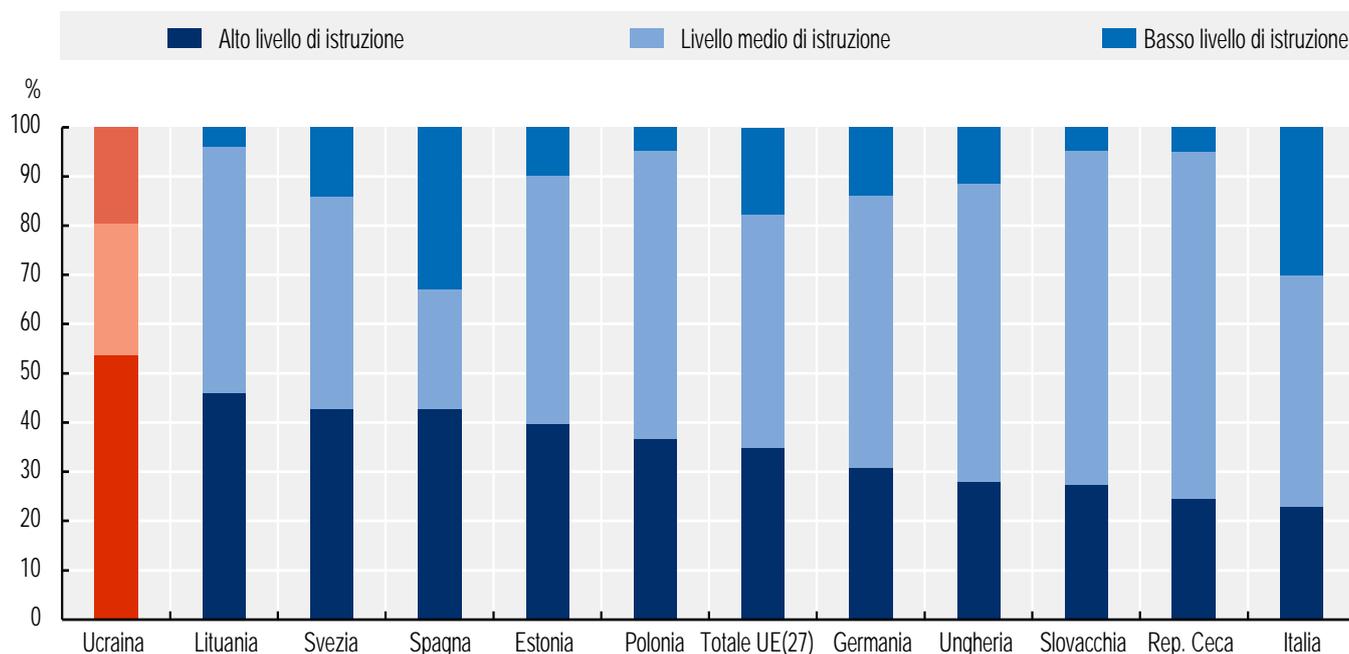
Con questa nota di cautela, un primo confronto può essere fatto con riferimento al livello di istruzione; in questo caso occorre ancor maggiore prudenza perché l'Ucraina non adotta il sistema standard internazionale dell'UNESCO di classificazione dei corsi di studio e dei relativi titoli (*International Standard Classification of Education*, ISCED-11), che invece l'UE ha adottato.

In generale, i livelli di istruzione in Ucraina sono aumentati molto negli ultimi trenta anni, superando di molto la media dell'UE nel 2020, come mostra la figura che confronta i risultati dell'indagine campionaria sulla forza lavoro in Ucraina del 2020 coi dati di Eurostat dello stesso anno. Oltre la metà della forza lavoro ucraina, infatti, aveva un alto livello di istruzione, una percentuale molto superiore alla media UE (poco più di un terzo della forza lavoro), ma anche rispetto a quello di Paesi “virtuosi” al riguardo come la Svezia. Per inciso, l'Italia purtroppo è il fanalino di coda in questo confronto, registrando la quota percentuale più bassa della forza lavoro con un alto livello di istruzione (poco più di un quarto del totale) e la quota, invece, più alta – dopo la Spagna – di forza lavoro con un basso livello di istruzione (il 30%, rispetto al 20% in Ucraina).

²¹ <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-tematiche/strategia-per-il-contrasto-all-emergenza-covid-19-con-le-politiche-di-coesione/react-eu/>

²² https://eures.ec.europa.eu/eu-talent-pool-pilot_en

Fig. 7 – Confronto dei livelli di istruzione della forza lavoro in Ucraina rispetto a quelli dell’UE e di 10 Paesi dell’UE nel 2020 (Popolazione della forza lavoro, 15-64 anni)



Fonte: OECD, gennaio 2023.

Focalizzandosi sulla realtà della popolazione ucraina oggi rifugiata nei Paesi OCSE, il divario è ancora maggiore, tenendo presente che già i dati del 2020 evidenziavano come le donne ucraine fossero sovra-rappresentate tra le persone con un alto livello di istruzione: il 56% delle donne in età lavorativa aveva conseguito un titolo di studio terziario, contro il 43% degli uomini ucraini.

Oltre a questi dati di riferimento generale, quei pochi disponibili oggi, frutto di alcune indagini campionarie su piccola scala realizzate con questionari on-line in diversi momenti e Paesi sia dall’OCSE che dall’UNHCR e da istituti di ricerca nazionali, suggeriscono che il livello di istruzione dei rifugiati ucraini non solo supera notevolmente quello di altri gruppi di rifugiati, ma anche quello della popolazione ucraina, con percentuali elevate di persone con istruzione terziaria, con la maggior parte in possesso di un master o di un titolo superiore, soprattutto nel caso dei Paesi OCSE non frontalieri rispetto all’Ucraina e che sono poli di immigrazione (come, per esempio, la Germania, ma anche la Svizzera, il Belgio, l’Austria e la Spagna). Ovviamente, la cautela è d’obbligo, perché nel caso di rilevazioni on-line è alto il rischio di distorsioni nei risultati dovuti a problemi di autoselezione, che implica la partecipazione soprattutto dei più istruiti della popolazione dei rifugiati.

Un altro dato che conferma un profilo medio di buone competenze è quello relativo alle competenze linguistiche, relative all’inglese, che facilita la vita quotidiana nel Paese ospitante e il potenziale inserimento nel mercato del lavoro e che risulta maggiore nel caso dei rifugiati ucraini rispetto ad altri flussi di rifugiati. Ciò è vero in base ai risultati sia delle indagini nel Regno Unito, svolte ad aprile e a luglio 2022, sia di quelle in altri Paesi, come il Belgio. La conoscenza, invece, della lingua del Paese ospitante non anglofono è buona soprattutto nei Paesi confinanti con l’Ucraina, di lingua slava, come la Polonia.

2.3 Le sfide dell'inserimento nel mercato del lavoro

Tra le peculiarità della comunità di rifugiati ucraini nei Paesi OCSE, oltre alla rapida risposta dei Paesi ospitanti in termini di facilitazione dell'ingresso, alla composizione di genere e demografica e all'elevato livello medio di istruzione, si possono indicare schematicamente dieci caratteristiche generali relative all'inserimento nel mercato del lavoro dei Paesi ospitanti:

1. Si è registrato un inserimento nel mercato del lavoro più rapido rispetto ad altri gruppi di rifugiati. A titolo esemplificativo di una tendenza generale, in Polonia, all'inizio di ottobre, erano state ricevute più di 400 mila notifiche di datori di lavoro per l'assunzione di cittadini ucraini.
2. Nei Paesi che confinano con l'Ucraina, come Polonia e Repubblica Ceca, è degna di nota la quota di lavori a breve termine e l'occupazione informale.
3. Come già detto, tra i rifugiati ucraini è più probabile che in altri casi un impiego a tempo parziale a causa delle responsabilità di cura dei figli.
4. Gli attuali modelli occupazionali degli ucraini arrivati riflettono almeno in parte le reti amicali e di conoscenze a loro disposizione più che i loro effettivi profili di competenza.
5. L'inserimento lavorativo registra una quota elevata di occupazione in lavori poco qualificati, il che pone con urgenza il problema della sovra-qualificazione (e sotto-occupazione), della trasferibilità delle competenze e della valutazione appropriata delle qualifiche estere. In generale, le occupazioni poco qualificate tendono ad essere più accessibili perché la questione della trasferibilità delle competenze è per definizione meno rilevante, così come la padronanza della lingua del Paese ospitante.
6. Diverse indagini nei Paesi OCSE ospitanti indicano che la grande maggioranza dei rifugiati hanno una storia pregressa di occupazione, la maggior parte ha lavorato a tempo pieno, o di lavoro autonomo di tipo imprenditoriale.
7. In termini settoriali, i rifugiati ucraini registrano una elevata concentrazione nei settori che già in passato attraevano i migranti ucraini, tra cui l'ospitalità, il settore del lavoro domestico (in particolare, la cura alle persone anziane) e quello dell'istruzione.
8. Essendo nettamente prevalenti le donne tra i rifugiati ucraini, è da segnalare la vulnerabilità allo sfruttamento del mercato del lavoro e alla violenza di genere. L'OCSE evidenzia come le autorità abbiano scoperto prove di tratta di esseri umani già nelle prime settimane della crisi dei rifugiati ucraini.
9. La soluzione emergenziale della rapida attivazione della direttiva sulla protezione temporanea ha contribuito a evitare di sovraccaricare i sistemi di asilo nazionali e di garantire al contempo la protezione immediata e i diritti delle persone ammissibili nell'UE. Tuttavia, tale soluzione temporanea è già stata prorogata ma, nell'incertezza relativa ai piani di rientro in patria, occorre predisporre il prima possibile una transizione dagli status temporanei e sussidiari verso lo status convenzionale di rifugiato, che garantisca diritti con prospettive di integrazione.

10. I movimenti transfrontalieri sono andati quasi sempre in entrambe le direzioni e la difficoltà a monitorare la situazione rende possibili i cosiddetti movimenti secondari da parte dei beneficiari di protezione internazionale che, in pratica, abusano del sistema particolarmente favorevole registrandosi per la protezione e riscuotendo l'assistenza sociale e il sostegno finanziario in uno o più Stati membri dell'UE, decidendo poi di risiedere altrove, compresa l'Ucraina, e di svolgere attività lavorativa nel settore informale dell'economia.

3. Osservatorio nazionale: la politica migratoria statunitense di fronte alle emergenze di Afghanistan, Ucraina e Venezuela

3.1 Sfide e politiche migratorie negli Stati Uniti nel contesto emergenziale

Box - Alcuni dati relativi agli Stati Uniti

Fonte: *U.S. Census Bureau's Vintage 2022 national and state population estimates*

Tra il 1° luglio 2021 e il 1° luglio 2022 ben 1.010.923 immigrati internazionali si sono aggiunti alla popolazione statunitense. questo rappresenta una crescita del 168,8% rispetto ai 376.029 totali del 2021 - un'indicazione del fatto che i modelli migratori stanno tornando ai livelli pre-pandemici.

Messico, Cina, India e Filippine sono stati i principali Paesi di provenienza dei recenti flussi migratori internazionali.

Nell'anno fiscale 2022, oltre 25 mila rifugiati sono stati accolti con tale status.

Persone nate all'estero rappresentano il 15% della popolazione totale.

L'opportunità di impiego è stata la principale motivazione tra gli immigrati nel 2022, seguita dalla fuga da conflitti violenti.

I principali Stati che hanno attratto immigrati internazionali sono stati: Florida, Texas, Arizona e North Carolina.

Fonte: *Pew Research Centre*

Oltre 900 mila immigrati che vivevano negli Stati Uniti sono diventati cittadini statunitensi nel 2022.

Fonte: *U.S. Customs and Border Protection*

Al di là delle migrazioni regolari, i pattugliamenti alle frontiere hanno registrato oltre 2 milioni di tentativi di attraversamento irregolare delle frontiere nel 2022 e, nel corso degli ultimi 18 mesi si è superata la soglia dei 150 mila attraversamenti.

Fonte: *UNDESA 2022*

Nel 2020, lo stock di immigrati era pari a 50,6 milioni di persone. La metà proveniva da 10 Paesi: Messico (10.853.105), India (2.723.764), Cina (2.184.110), Filippine (2.061.178), El Salvador (1.410.659), Vietnam (1.403.193), Cuba (1.376.211), Guatemala (1.226.849), Repubblica Dominicana (1.167.738), Corea del Sud (1.038.778).

Nel 2020, dello stock di immigrati pari a 50,6 milioni di persone, solo il 17,3% (pari a 8,76 milioni di persone) provenivano da Paesi con economie ad alto reddito.

Le stime più accreditate indicano che circa 11 milioni di individui²³, cioè quasi un quarto dei 45-50 milioni di persone di origine straniera che risiedono negli Stati Uniti, sia costituito da migranti non autorizzati, cioè i cittadini stranieri che entrano senza ispezione, con documenti fraudolenti, o che entrano legalmente ma superano i termini del loro soggiorno temporaneo, talvolta indicati anche come stranieri illegali o immigrati senza documenti.

Ancor più nel dettaglio, alcune stime ipotizzano che una percentuale relativamente alta di immigrati non autorizzati che vivono negli Stati Uniti - le stime variano dal 58% al 62% - viva nel Paese da almeno un decennio e che circa il 22%-23% abbia vissuto negli Stati Uniti per 20 anni o più, il 16%-17% da 5 a 9 anni e il 21%-25% da meno di 5 anni²⁴. In ragione della lunga durata della residenza nel Paese è evidente come si imponga il tema di veder riconosciuti determinati diritti e servizi forniti dal governo, a fronte dell'esistenza di numerosi programmi di assistenza federale stabiliti dalle leggi e dai regolamenti che presuppongono requisiti di ammissibilità che escludono sia i cosiddetti "non immigrati" (i cittadini stranieri ammessi a soggiornare negli Stati Uniti su base temporanea e per uno scopo specifico, come turisti, studenti o diplomatici) sia gli immigrati non autorizzati.

In relazione a un tema, come quello delle migrazioni internazionali, strutturale e fondativo nel caso degli Stati Uniti, che amano tradizionalmente definirsi un "melting pot", a voler orgogliosamente riaffermare la natura di nazione frutto della fusione di elementi culturali ed etnici originariamente eterogenei e che, non a caso, vede gli Stati Uniti al primo posto al mondo come Paese di destinazione dei flussi migratori internazionali e, in modo complementare, come primo Paese di origine dei flussi di rimesse, oggi si innestano gli effetti di alcune crisi geopolitiche e militari di interesse strategico per gli Stati Uniti, oltre ai tanti ambiti di legislazione ordinaria sul tema²⁵. In particolare, le crisi contemporanee in Afghanistan, Ucraina e Venezuela riflettono interessi geopolitici degli Stati Uniti in tre diverse aree del mondo rispetto ai quali il governo intende investire politicamente e finanziariamente e che hanno immediate e dirette implicazioni sul fronte delle politiche di accoglienza selettiva dei flussi di richiedenti asilo. Si tratta, pertanto, di gestire una possibile tensione tra interessi sul piano internazionale e una politica interna sull'immigrazione che è altamente divisiva negli Stati Uniti come in molti altri Paesi, al punto da essere in molti Stati strumentalizzata e brandita come un'arma politica di contrapposizione netta per ottenere consensi all'interno o per negoziare accordi a livello internazionale²⁶. Come ha scritto recentemente lo studioso Loren Landau, le politiche dei partiti progressisti sul tema

²³ La fonte più recente è: Steven A. Camarota, Karen Zeigler (2022), "Estimating the Illegal Immigrant Population Using the Current Population Survey", *Center for Immigration Studies*, 29 marzo.

²⁴ Center for Migration Studies (2021), "Estimates of Undocumented and Eligible-to-Naturalize Populations by State", New York.

²⁵ Per quanto riguarda l'attività legislativa in materia migrazione durante il 117° Congresso degli Stati Uniti d'America, formato dalla Camera dei Rappresentanti e dal Senato e che ha costituito dal 3 gennaio 2021 al 3 gennaio 2023 il ramo legislativo del governo federale statunitense, si veda l'approfondimento di fine ottobre 2022 dell'Ufficio studi del Congresso: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47061/3>

²⁶ Rispetto all'uso strumentale della politica migratoria in ambito internazionale, il caso del governo turco di Erdogan è considerato un esempio ormai classico e che indusse l'Unione europea a esercitare una pressione politica sulla Turchia per fermare il flusso di traversate irregolari e a siglare il conseguente piano d'azione congiunto UE-Turchia adottato il 29 novembre 2015, con cui l'UE si impegnavano a stanziare 3 miliardi di euro che il governo turco avrebbe dovuto destinare a una più efficace assistenza umanitaria dei rifugiati siriani in Turchia, a fronte di un maggiore impegno turco a frenare le partenze irregolari verso l'UE. Più recentemente, nel 2021, il regime bielorusso di Aleksandr Lukashenko ha iniziato ad attirare attivamente i migranti provenienti da Afghanistan, Iraq, Siria, Yemen e altri Paesi, prima di incoraggiarli e persino costringerli ad attraversare i confini dell'Unione Europea. Ciò ha esercitato pressioni sui Paesi confinanti, Lettonia, Lituania e Polonia, ed è stata la risposta del regime bielorusso alle sanzioni dell'UE imposte in seguito ai brogli elettorali del regime nel 2020 e alla violenta repressione della società civile nel 2021.

dell'immigrazione sono risultate soprattutto “preventive” per scongiurare il rischio del radicalizzarsi, da parte dei governi conservatori, di politiche interne demagogiche e anti-immigrati, conseguenti all'aumento dei flussi migratori²⁷.

3.2 La politica migratoria di fronte all'emergenza afghana

A partire dalla presa del potere da parte dei talebani alla fine di luglio 2021, gli Stati Uniti e la comunità internazionale hanno rapidamente attuato l'evacuazione dei loro cittadini e dei partner afghani dall'Afghanistan, calando il sipario su un ritiro molto controverso e criticato, considerato da molti un tradimento nei confronti del popolo afghano, lasciato esposto alle atrocità dei talebani, da parte anzitutto del governo degli Stati Uniti. Non va dimenticato, infatti, che la Conferenza di Bonn del dicembre 2001 facilitò la creazione di un governo ad interim sotto la guida di Hamid Karzai a Kabul e istituì la Forza internazionale di intervento per contribuire alla sicurezza (*International Security Assistance Force, ISAF*), guidata principalmente dagli Stati Uniti, per stabilizzare e rendere sicuro l'Afghanistan. Nel dicembre 2009, poi, l'allora Presidente degli Stati Uniti Barack Obama annunciò la sua strategia per l'Afghanistan, basata sulla sequenza stabilizzazione-trasferimento della gestione in mano agli afghani-uscita, portando il numero di truppe statunitensi in Afghanistan a raggiungere il picco di 100 mila. E, nel 2021, ci fu repentino l'epilogo di quella strategia, con una rapida evacuazione.

Il governo degli Stati Uniti ha dovuto, perciò, fare subito i conti con la necessità di assicurare un canale di accesso preferenziale agli afghani in fuga dai talebani.

Quasi 76 mila afghani che avevano lavorato con i soldati statunitensi dal 2001 come traduttori, interpreti e partner arrivarono negli Stati Uniti su aerei militari dopo il caotico ritiro dall'Afghanistan nell'agosto 2021. Il governo ammetteva i rifugiati soprattutto con uno status temporaneo di libertà vigilata umanitaria (*Immigration Parole, IP*)²⁸, nell'ambito dell'Operazione *Allies Welcome*²⁹, il più grande sforzo di reinsediamento nel Paese da decenni, con la promessa di un percorso di vita negli Stati Uniti per il servizio reso.

Solo la minima parte degli afghani risultavano, dunque, legittimi residenti permanenti (*Lawful permanent residents, LPR*) negli Stati Uniti e, in quanto tali, in condizione di risiedere permanentemente negli Stati Uniti. Altri avevano ottenuto visti speciali per immigrati (*Special immigrant visas, SIV*) in virtù del loro lavoro per il governo americano durante la guerra in Afghanistan e sono diventati LPR al momento dell'ammissione negli Stati Uniti. Altri ancora erano in possesso di visti temporanei (non immigranti) validi.

Come detto, la stragrande maggioranza (più di 70 mila), tuttavia, non aveva uno status o un visto di immigrazione negli Stati Uniti e ha ottenuto la IP al porto di ingresso negli Stati Uniti da parte della polizia di controllo doganale e di transito presso i varchi di frontiera degli Stati Uniti (*Customs and Border Protection, CBP*), la maggiore tra le forze dell'ordine per la sicurezza delle frontiere posta alle dipendenze del Dipartimento della sicurezza

²⁷ L. B. Landau (2023), “La “gestione” della mobilità africana e il progetto neocoloniale”, *Mondopoli*, 15 gennaio; [La "gestione" della mobilità africana e il progetto neocoloniale - Mondopoli - Mondopoli](#)

²⁸ Lo status di *Parole* non va inteso come uno status di immigrazione legale, ma come modalità che consente a una persona di entrare legalmente negli Stati Uniti, rimanere temporaneamente nel Paese senza il rischio di espulsione durante il periodo autorizzato. In caso di violazione delle leggi, lo status di *Parole* può essere revocato.

²⁹ <https://www.dhs.gov/allieswelcome>

interna (*Department of Homeland Security, DHS*). Queste concessioni di libertà vigilata hanno generalmente una durata di due anni. Una persona a cui è stata concessa la IP può rimanere negli Stati Uniti per la durata della stessa e può richiedere un'autorizzazione al lavoro, ma non ha un percorso prestabilito per ottenere lo status di LPR.

I cittadini afghani al di fuori degli Stati Uniti possono oggi richiedere lo status di rifugiato e quelli all'interno degli Stati Uniti o presso i porti di ingresso degli Stati Uniti possono richiedere asilo. I cittadini afghani che si trovano negli Stati Uniti senza uno status permanente possono essere comunque coperti da forme temporanee di assistenza umanitaria.

È, quindi, evidente che esistono in teoria per gli afghani diverse opzioni di status migratorio riconosciuto negli Stati Uniti, a ciascuna delle quali corrisponde l'ammissibilità a diversi e ben determinati benefici pubblici³⁰. In particolare:

- Lo status di rifugiati permette, un anno dopo l'arrivo negli Stati Uniti, di richiedere l'adeguamento dello status di immigrazione per diventare residenti permanenti (cioè, LPR). Lo status di rifugiato dà diritto alla maggior parte dei benefici federali e a quelli specifici per i rifugiati³¹.
- Coloro che hanno fatto richiesta di asilo trovandosi già fisicamente negli Stati Uniti o presso un confine terrestre o un porto d'ingresso (definiti *asylees*), diversamente dai rifugiati che hanno fatto domanda trovandosi al di fuori degli Stati Uniti al momento della richiesta, e la cui domanda è stata accolta positivamente, al pari dei rifugiati possono richiedere l'adeguamento del loro status di immigrazione per diventare LPR dopo un anno di permanenza in questo status. Gli *asylees* hanno diritto ai benefici nella stessa misura dei rifugiati.
- Lo status di immigrato speciale afghano è concesso ad alcuni cittadini afghani che hanno lavorato come traduttori o interpreti, o che sono stati impiegati da o per conto del governo degli Stati Uniti in Afghanistan e implica la concessione del visto speciale per immigrati (*Special Immigrant Visa, SIV*). Tale status si converte automaticamente in LPR dopo essere stati ammessi negli Stati Uniti. I beneficiari di SIV afghani hanno diritto ai benefici nella stessa misura dei rifugiati.
- Lo status – più diffuso, nel caso degli afghani – di IP, cioè persone in libertà vigilata, implica la concessione da parte della DHS del permesso di entrare o rimanere temporaneamente negli Stati Uniti per urgenti motivi umanitari o di pubblica utilità. Tale tipo di status viene concesso caso per caso e non implica alcun percorso prescritto per ottenere uno status giuridico permanente, ma gli afghani con tale status possono richiedere asilo o ottenere lo status di LPR attraverso altri meccanismi (ad esempio, ricongiungimento familiare³² o motivi di lavoro), se altrimenti ammissibili. Coloro ai quali è stato concesso lo status di IP per più di un anno possono beneficiare di alcune prestazioni pubbliche soggette a restrizioni. Nel caso specifico degli sfollati afghani, esistono due categorie di IP:

³⁰ USCRS (2022), “Afghan Eligibility for Selected Benefits Based on Immigration Status: In Brief”, Washington, D. C., 29 novembre.

³¹ I benefici sono anzitutto l'assistenza sanitaria, sostegno alimentare e contributi mensili al reddito sotto forma di assegno sociale.

³² Nell'ambito del sistema di immigrazione statunitense, i cittadini statunitensi e gli LPR possono sponsorizzare alcuni membri della famiglia per ottenere lo status di LPR. A differenza dei cittadini statunitensi, gli LPR possono sponsorizzare i parenti stretti in numero limitato. Si veda: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47165/3>

- Il *Parole* afghano, status rilasciato negli Stati Uniti tra il 31 luglio 2021 e il 30 settembre 2022. Come ne caso generale degli IP, questo status non implica un percorso prescritto per ottenere lo status di LPR; inoltre, una normativa ad hoc³³ ha concesso a chi rientra in questa tipologia gli stessi benefici dei rifugiati almeno fino al 31 marzo 2023 o alla fine del periodo di due anni di IP.
- I cittadini afghani che hanno una domanda per il visto SIV in sospeso vengono classificati come IP legati al programma SIV per gli afghani che hanno lavorato per o per conto del governo degli Stati Uniti in Afghanistan (SQ *Parole*) o a quello SIV per traduttori e interpreti afghani. come (SI *Parole*). Questi individui possono portare avanti le loro domande di SIV dall'interno degli Stati Uniti. In entrambe le fattispecie si ha diritto ai benefici nella stessa misura dei rifugiati.
- I titolari dello status di protezione temporanea (*Temporary Protected Status*, TPS) sono cittadini non statunitensi che vivono negli Stati Uniti e ai quali è stata concessa un'esenzione temporanea dall'allontanamento a causa di un conflitto armato, di un disastro naturale o di altre circostanze straordinarie nei loro Paesi d'origine che ne impediscono il ritorno in sicurezza. Un Paese può essere designato per il TPS per periodi da 6 a 18 mesi e questo periodo può essere esteso se il Paese continua a soddisfare le condizioni per la designazione. I beneficiari del TPS non hanno diritto alla maggior parte dei benefici pubblici, ad eccezione di alcuni servizi di emergenza.
- I titolari della sospensione amministrativa temporanea e discrezionale dell'allontanamento (*Deferred Enforced Departure*, DED) ricevono tale concessione perché cittadini di Paesi che il Presidente, in base ai poteri costituzionali conferitigli, designa come eleggibili a tale status, generalmente a seguito di guerre, disordini civili o disastri naturali. I beneficiari del DED non hanno diritto alla maggior parte dei benefici pubblici, ad eccezione di alcuni servizi di emergenza.

In ragione della netta prevalenza di afghani accolti negli Stati Uniti con lo status di IP e al di là dei tanti meccanismi esistenti, un tema importante che si pone oggi, trascorsi quasi due anni dall'emergenza dell'evacuazione e non essendoci, purtroppo, segnali rassicuranti che provengono dall'Afghanistan, è valutare se approvare una legge che stabilisca un percorso speciale verso lo status di LPR per i cittadini afghani che sono attualmente in libertà vigilata. Non sarebbe il primo caso per gli Stati Uniti³⁴ né esiste un modello unico di legge, il che significa che si potrebbero adottare disposizioni particolari e selettive con riferimento alla popolazione ammissibile e alle condizioni da soddisfare.

³³ L'Extending Government Funding and Delivering Emergency Assistance Act (P.L. 117-43, Division C, §2502

³⁴ Tra i vari precedenti, uno dei più importanti fu la legge del 1977 (Public Law 95-145) relativa ai rifugiati da Vietnam, Laos e Cambogia presenti negli Stati Uniti con lo status di IP, entrati tra il 1975 e il 1978. Circa 175 mila persone ottennero lo status di LPR grazie a quella legge. Più recentemente, 31 mila cittadini haitiani ottennero l'adeguamento dello status in base alla Public Law 105-277 del 1998, con una aggiunta di alcuni orfani haitiani in virtù di una complementare Public Law 111-293 del 2010.

3.3 Le misure straordinarie a favore dei rifugiati ucraini

La guerra della Russia contro l'Ucraina ha scatenato – come visto in precedenza – una crisi umanitaria e ha provocato massicci flussi di rifugiati soprattutto verso i Paesi vicini. È chiaro a tutti come tra i Paesi OCSE gli Stati Uniti abbiano un interesse geopolitico chiave rispetto agli sviluppi della situazione. Gli Stati Uniti sono stati uno dei principali fornitori di assistenza alla sicurezza dell'Ucraina, certamente da quando la Russia ha lanciato la sua estesa invasione del paese il 24 febbraio 2022. Dal 2014, quando la Russia invase e occupò la Crimea, alla fine del 2022, gli Stati Uniti hanno fornito circa 22 miliardi di dollari in assistenza alla sicurezza e il 15 novembre 2022 il presidente Biden ha presentato al Congresso una quarta richiesta di fondi supplementari di emergenza per l'Ucraina, comprendente quasi 15 miliardi di dollari in nuova assistenza alla sicurezza, inclusi 500 milioni di dollari in assistenza umanitaria per le popolazioni vulnerabili e sfollate in Ucraina, nella regione più ampia e in tutto il mondo³⁵.

Oltre a ciò, gli Stati Uniti stanno fornendo lo status di protezione temporanea ai cittadini ucraini presenti negli Stati Uniti. Con riferimento a questo specifico punto, si ripropongono esattamente gli stessi punti già indicati nel caso della politica verso gli afghani. Infatti, i cittadini ucraini hanno le stesse varie opzioni di status migratorio riconosciuto negli Stati Uniti, a ciascuna delle quali corrisponde l'ammissibilità a diversi e ben determinati benefici pubblici. Per esempio, i cittadini ucraini al di fuori degli Stati Uniti possono richiedere lo status di rifugiato e quelli all'interno degli Stati Uniti o nei porti di ingresso degli Stati Uniti possono richiedere asilo. L'unica differenza è che, invece di prevedere la fattispecie di libertà di tipo IP umanitario, nelle due categorie (a seconda che abbiano fatto o meno domanda per il visto SIV) adottate per gli afghani, nel caso degli ucraini esiste un tipo speciale di IP:

- Lo status di *Parole* ucraino, il cui rilascio è previsto negli Stati Uniti tra il 24 febbraio 2022 e il 30 settembre 2023 e, senza prevedere un percorso prescritto per ottenere lo status di LPR, la normativa predisposta ad hoc³⁶ ha concesso gli stessi benefici dei rifugiati, con l'eccezione di quelli previsti dal Programma di accoglienza e collocamento del Dipartimento di Stato e che consistono nella fornitura alle agenzie di reinsediamento una somma una tantum per ogni rifugiato per aiutarlo a sostenere le spese durante i primi mesi di permanenza negli Stati Uniti.

In termini cronologici, già il 24 marzo 2022 l'amministrazione Biden annunciava l'intenzione di accogliere fino a 100 mila ucraini e altre persone in fuga dall'invasione russa dell'Ucraina; il 19 aprile 2022 l'esecutivo statunitense prevedeva alcune opzioni temporanee per consentire ai cittadini ucraini di risiedere negli Stati Uniti, in particolare designando l'Ucraina per il TPS³⁷. Questa designazione ha consentito ai cittadini ucraini di richiedere il TPS se hanno risieduto ininterrottamente negli Stati Uniti dall'11 aprile 2022 e sono stati fisicamente presenti ininterrottamente negli Stati Uniti dal 19 aprile 2022. Subito dopo, il 21 aprile 2022, il Presidente Biden annunciava il programma *Uniting for Ukraine* che istituiva lo status di *Parole* ucraino. Il Dipartimento della Sicurezza Nazionale ha attuato il programma il 25 aprile.

³⁵ USCRS (2022), *U.S. Security Assistance to Ukraine*, Washington, D. C., 7 dicembre.

³⁶ L'Additional Ukraine Supplemental Appropriations Act, 2022 (Public Law 117-128, Titolo IV, §401).

³⁷ <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status/TPS-Ukraine>

Attraverso questo programma, che non prevede limiti numerici alle richieste di autorizzazione, agli ucraini fuori dagli Stati Uniti può essere concessa una libertà di tipo IP umanitario per un massimo di due anni e la possibilità di chiedere di rinnovare tale status per ulteriori periodi di tempo. Per partecipare al programma *Uniting for Ukraine*, i beneficiari – cittadini ucraini e i loro familiari diretti – devono avere un sostenitore finanziario³⁸ negli Stati Uniti che accetti di fornire loro un sostegno finanziario (attraverso la dichiarazione di sostegno finanziario – modulo online I-134 – per conto del richiedente) per la durata del loro soggiorno negli Stati Uniti. Gli ucraini che desiderano partecipare a questo programma e che hanno visto approvata la domanda dello sponsor dall'agenzia del Dipartimento per la sicurezza interna degli Stati Uniti che amministra il sistema di naturalizzazione e immigrazione del Paese (*U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS*), hanno 90 giorni di tempo per organizzare il proprio viaggio aereo verso gli Stati Uniti della cui organizzazione devono farsi carico, devono possedere un passaporto ucraino valido, essere stati vaccinati per morbillo, poliomielite e COVID-19 e aver superato tutti i controlli biometrici e biografici e i controlli di sicurezza. Una volta arrivati negli Stati Uniti, i richiedenti saranno ispezionati dalla CBP e saranno presi in considerazione per la concessione dello status di IP per motivi umanitari per un periodo massimo di due anni. I richiedenti devono sottoporsi a uno screening medico per la tubercolosi entro 90 giorni dall'arrivo negli Stati Uniti.

Un'importante novità che semplifica l'iter è stata introdotta l'11 novembre 2022, quando l'amministrazione Biden ha annunciato che gli ucraini entrano negli Stati Uniti nell'ambito di *Uniting for Ukraine* hanno automaticamente diritto all'autorizzazione al lavoro come parte del loro status, mentre solitamente lo status IP di per sé non autorizza a lavorare ma a richiedere un documento di autorizzazione all'occupazione (*Employment authorization document, EAD*). Ciò significa che per chi partecipa al programma *Uniting for Ukraine*, l'USCIS non deve più approvare la domanda di autorizzazione al lavoro prima che possa lavorare negli Stati Uniti ed è sufficiente che, d'intesa col datore di lavoro, si richieda l'autorizzazione e, una volta ricevuta la richiesta di l'EAD, si può iniziare a lavorare.

Per tutto il periodo in cui è riconosciuto lo status di *Parole* ucraino, si possono richiedere i benefici generali disponibili per i rifugiati ed è possibile presentare domanda presso l'ufficio statale per i sussidi governativi. Chi volesse viaggiare all'estero deve ottenere l'autorizzazione preventiva al viaggio, per non veder revocato lo status di *Parole* ucraino e, in ogni caso, non è garantito lo stesso status al ritorno negli Stati Uniti perché al momento dell'arrivo al porto d'ingresso dovrà essere presentata nuova domanda di status di *Parole* ucraino alla CBP.

L'assistenza umanitaria degli Stati Uniti in risposta alla situazione eccezionale in Ucraina ha finora ricevuto un sostegno bipartisan, ma si discute su come tali fondi debbano essere assegnati, se l'assistenza degli Stati Uniti sia utilizzata in modo efficiente ed efficace e, nel caso delle implicazioni per le politiche migratorie, se le esigenze dei Paesi che ospitano i rifugiati dall'Ucraina e l'appropriata divisione delle responsabilità tra Stati Uniti, UE e altri Paesi donatori sia la migliore. Per quanto riguarda la specificità dello status di *Parole* ucraino istituito dal programma *Uniting for Ukraine*, nel dibattito statunitense sono emerse

³⁸ Cittadini statunitensi, residenti permanenti regolari, residenti temporanei regolari, i *nonimmigrants* in regola (cioè che mantengono uno status di non immigrato e non hanno violato i termini o le condizioni dello status di non immigrato), i rifugiati, *asylees*, beneficiari dello status di protezione temporanea e persone con lo status di IP possono essere sostenitori finanziari o sponsor della richiesta.

perplexità circa il limite generale di due anni per lo status di IP per motivi umanitari di per sé arbitrario, dato che nessuno sa quanto durerà la guerra tra la Russia e l'Ucraina o quanto tempo ci vorrà all'Ucraina per ricostruirsi dopo la guerra. Inoltre, come anche emerso in altri Paesi impegnati a dare ospitalità straordinaria alla popolazione Ucraina, si sono levate voci che sostengono che le risorse spese per *Uniting for Ukraine* sarebbero meglio impiegate per rafforzare ed espandere il programma statunitense per i rifugiati, che aiuterebbe tutte le persone in fuga da conflitti armati in tutto il mondo, piuttosto che solo gli ucraini.

Allo stesso modo, ci sono state critiche alla decisione di fornire protezione agli ucraini senza creare programmi di IP rafforzata simili per altre nazionalità che vivono conflitti e sfollamenti. Ad esempio, gli afgani in fuga dal governo talebano dopo il ritiro degli Stati Uniti dall'Afghanistan di cui si è già parlato hanno un disperato bisogno di protezione, ma non esiste un programma speciale formale come *Uniting for Ukraine* che faciliti la loro ricerca di sicurezza negli Stati Uniti e, per di più, a molti è stata negata la libertà condizionata. In qualche modo, lo sforzo aggiuntivo fatto con *Uniting for Ukraine* per agevolare i richiedenti asilo ucraini diventa un *benchmark* per comparare il trattamento ad altre comunità, alcune delle quali di rilevanza geopolitica chiave per gli Stati Uniti, come appunto l'Afghanistan ma anche in quello che da esattamente 200 anni (cioè, dalla formulazione della famosa dottrina de "l'America agli americani" da parte dell'allora Presidente degli Stati Uniti, James Monroe, nel 1823) è considerato il "cortile di casa": l'America latina e caraibica e, in questo caso, il Venezuela.

3.4 Le nuove disposizioni a favore dei migranti venezuelani concordate con il Messico

Con una popolazione complessiva di 28 milioni di abitanti, il Venezuela, sotto il governo del presidente Nicolás Maduro, rimane in una profonda crisi economica e umanitaria³⁹. Dal 2014 al 2021, l'economia venezuelana si è contratta dell'80% e ha registrato tassi di iperinflazione tra i più alti al mondo, secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale (FMI)⁴⁰. Sebbene l'iperinflazione sia diminuita, l'insicurezza alimentare e il collasso della sanità e di altri servizi sociali hanno lasciato 7 milioni di persone bisognose di assistenza umanitaria e hanno indotto oltre 7 milioni di venezuelani a fuggire dal Paese in cerca di assistenza umanitaria, protezione e inclusione socio-economica, la grande maggioranza (6,3 milioni) in 17 Paesi dell'America Latina e dei Caraibi, secondo le stime di fine dicembre 2022⁴¹.

Un rapporto dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni dell'ottobre 2022 ha stimato che il 75% dei venezuelani che cercano assistenza nei Paesi dell'America Latina e dei Caraibi vive in condizioni precarie⁴². Per questa ragione, a inizio dicembre 2022 la Piattaforma regionale di coordinamento inter-agenzie per i rifugiati e i migranti dal Venezuela (R4V), promossa dalle Nazioni Unite, ha lanciato un piano regionale da 1,72

³⁹ Treccani (2022), *Atlante geopolitico 2022*, Treccani, Roma, dicembre.

⁴⁰ <https://www.imf.org/en/Countries/VEN#countrydata>

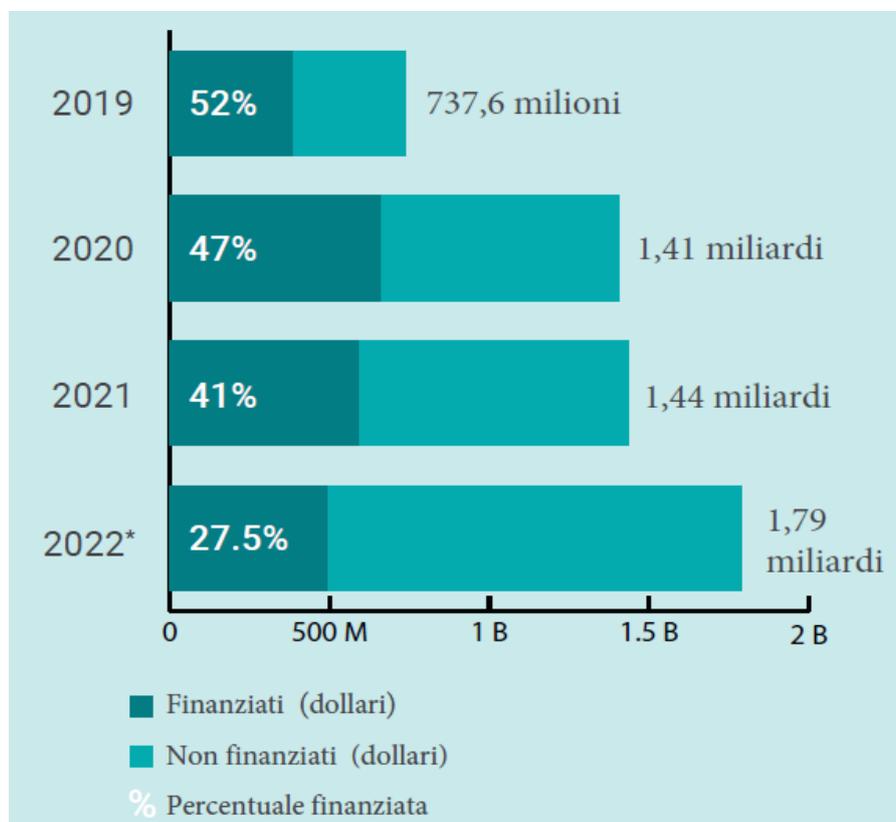
⁴¹ <https://humanitarianaction.info/article/venezuela-rmrp>

⁴² <https://www.iom.int/news/three-quarters-refugees-and-migrants-venezuela-struggle-access-basic-services-latin-america-and-caribbean>

miliardi di dollari per sostenere le esigenze dei rifugiati e dei migranti dal Venezuela in tutta l’America Latina e nei Caraibi⁴³.

A questo riguardo, negli ultimi anni risulta strutturale la carenza di fondi internazionali per affrontare la crisi migratoria venezuelana nella regione, come provocatoriamente indicava il titolo di un contributo del 2021 di Dany Bahar e Meagan Dooley, della Brookings Institution, intitolato “Venezuelan refugees and their receiving communities need funding, not sympathy” (I rifugiati venezuelani e le comunità che li ospitano hanno bisogno di fondi, non di compassione), mettendo a confronto i finanziamenti per questa crisi rispetto ad altre, come quella siriana e del Sud Sudan⁴⁴, confronto oggi ancora più impietoso se comparato alla mobilitazione per la crisi ucraina.

Fig. 7 – il trend negativo del sottofinanziamento dei fondi internazionali in base alla *Refugee and Migrant Needs Analysis (RMNA)* della Piattaforma R4V



Fonte:R4V (2022), *Regional Refugee and Migrant Response Plan (RMRP) January 2023 - December 2024*, dicembre.

A inizio ottobre del 2022, la CBP aveva registrato nell’anno quasi 190 mila incontri di cittadini venezuelani presso i porti di ingresso lungo il confine terrestre tra Stati Uniti e Messico, con una tendenza alla crescita, al punto che nel mese di settembre si era raggiunto il totale mensile più alto di sempre (33.804). Sulla base di questi dati, il 12 ottobre 2022

⁴³ [IOM, UNHCR and Partners Appeal for USD 1.72 Billion for Refugees and Migrants from Venezuela | International Organization for Migration](https://www.iom.int/news/iom-unhcr-and-partners-appeal-for-usd-1.72-billion-for-refugees-and-migrants-from-venezuela)

⁴⁴ <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2021/02/26/venezuelan-refugees-and-their-receiving-communities-need-funding-not-sympathy/>

l'Amministrazione Biden annunciava nuove politiche per affrontare i livelli record di venezuelani incontrati al confine⁴⁵. L'approccio, coordinato con il Messico, prevede modifiche alle pratiche di ingresso alla frontiera e un nuovo processo per consentire ai venezuelani che hanno uno sponsor statunitense di richiedere la libertà vigilata umanitaria⁴⁶ per l'immigrazione e di volare direttamente negli Stati Uniti.

La cooperazione del governo messicano è il fattore chiave a partire dall'accordo sulla migrazione tra Stati Uniti e Messico del 2019, e in particolare dall'avvio delle espulsioni del Titolo 42 nel marzo 2020, con cui il Messico ha accettato le politiche statunitensi che hanno spostato l'onere della gestione dei migranti dagli Stati Uniti al Messico⁴⁷.

Con il nuovo accordo di ottobre del 2022, volto a scoraggiare l'immigrazione irregolare, il Messico ha accettato l'espulsione in Messico di un numero imprecisato di migranti venezuelani diretti negli Stati Uniti. Questi migranti avranno la possibilità di chiedere asilo in Messico, accettare il rimpatrio volontario per via aerea dal Messico al Venezuela, lasciare il Messico entro 15 giorni o essere arrestati e deportati dalle autorità messicane.

In cambio di questo onere per il Messico, gli Stati Uniti hanno accolto la richiesta messicana di mettere a disposizione un significativo aumento del numero di visti per la mobilità del lavoro nella regione dando priorità all'ingresso per via aerea anziché attraverso il confine con il Messico, sulla base del programma di successo *Uniting for Ukraine*. In particolare, l'accordo prevede che gli Stati Uniti concedano 65mila nuovi visti di lavoro (visti H2-B per lavoratori temporanei non agricoli, di cui 20.000 destinati a persone provenienti dall'America Centrale e da Haiti) e provvedimenti per consentire a 24.000 migranti venezuelani che si trovano al di fuori degli Stati Uniti di viaggiare in aereo verso l'interno degli Stati Uniti e di essere autorizzati a entrare nel Paese.

La libertà vigilata umanitaria per immigrati, come già rilevato nel caso dei cittadini afghani, è un permesso ufficiale per entrare e rimanere temporaneamente negli Stati Uniti. La legge vigente conferisce al Segretario del DHS l'autorità discrezionale di «*concedere la libertà vigilata umanitaria negli Stati Uniti, temporaneamente e alle condizioni da lui prescritte, solo caso per caso, per urgenti motivi umanitari o per un significativo beneficio pubblico, a qualsiasi straniero che richieda l'ammissione negli Stati Uniti*»⁴⁸. I venezuelani a cui è stata concessa la libertà vigilata umanitaria potranno rimanere per un massimo di due anni e richiedere un'autorizzazione al lavoro; in ogni caso – è utile ripetere anche con riferimento al caso dei venezuelani – la libertà vigilata umanitaria non fornisce un percorso dedicato per ottenere la residenza permanente negli Stati Uniti. Solo i richiedenti che rispettano le regole del programma e non tentano di attraversare il confine tra Messico e Stati Uniti saranno accettati nell'ambito del nuovo processo. I migranti che si trovano in territorio messicano devono dimostrare di essere entrati in Messico prima del 12 ottobre 2022 per poter richiedere l'ingresso negli Stati Uniti. I richiedenti del nuovo programma, come nel caso del programma *Uniting for Ukraine*, devono avere il sostegno di una persona o di un'organizzazione negli Stati Uniti che accetti di fornire loro un sostegno finanziario per la durata del periodo di libertà vigilata negli Stati Uniti. I candidati entreranno negli Stati Uniti per via aerea e potranno fare domanda di lavoro durante il processo di immigrazione. La

⁴⁵ <https://www.dhs.gov/news/2022/10/12/dhs-announces-new-migration-enforcement-process-venezuelans>

⁴⁶ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2022-10-19/pdf/2022-22739.pdf>

⁴⁷ <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10215>

⁴⁸ [https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:8%20section:1182%20edition:prelim\)%20OR%20\(granuleid:USC-prelim-title8-section1182\)&f=treesort&edition=prelim&num=0&jumpTo=true#substructure-location_d_5](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:8%20section:1182%20edition:prelim)%20OR%20(granuleid:USC-prelim-title8-section1182)&f=treesort&edition=prelim&num=0&jumpTo=true#substructure-location_d_5)

prima fase del nuovo programma è rivolta ai cittadini venezuelani. La nuova politica è limitata ai cittadini venezuelani e ai loro familiari stretti che superano i controlli di sicurezza e completano i requisiti sanitari (comprese le vaccinazioni). Non sono ammissibili le persone che: (1) sono state allontanate dagli Stati Uniti negli ultimi cinque anni; (2) hanno attraversato gli Stati Uniti senza autorizzazione tra i porti di ingresso dopo il 19 ottobre 2022; (3) sono entrate illegalmente in Messico o a Panama dopo il 19 ottobre 2022; (4) sono residenti permanenti o doppi cittadini di un Paese diverso dal Venezuela; (5) godono dello status di rifugiato in qualsiasi Paese; o (6) sono minori non accompagnati.

Dato l'aumento del flusso migratorio, il Messico si è impegnato con l'accordo a permettere temporaneamente ad alcuni cittadini venezuelani di entrare nel territorio nazionale per motivi umanitari⁴⁹.

L'OIM e le organizzazioni per i diritti dei migranti⁵⁰ hanno espresso il timore che la nuova politica possa sovraccaricare ulteriormente i centri di accoglienza messicani e lasciare i migranti venezuelani bloccati in Messico e in America Centrale. La stessa Commissione nazionale messicana di assistenza ai rifugiati (*Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados*, COMAR), avendo ricevuto da gennaio a settembre 2022 ben 8.665 richieste di asilo da venezuelani (rispetto alle 6.123 di tutto il 2021) ha espresso timori per possibili problemi a gestire questo afflusso di richiedenti asilo venezuelani, tenuto conto delle limitazioni dei fondi⁵¹. Inoltre, alcuni osservatori sostengono che il numero di persone autorizzate dal nuovo processo (24 mila) non servirà a risolvere il problema del numero molto più elevato di migranti venezuelani che arrivano al confine con gli Stati Uniti⁵². Alcuni critici della modifica che rende il Titolo 42 applicabile ai venezuelani si oppongono all'uso di una politica di salute pubblica per scoraggiare la migrazione, oltre a privare i migranti del loro diritto legale di chiedere asilo. Alcuni membri del Congresso hanno chiesto maggiore trasparenza e informazioni sui cambiamenti di politica che riguardano i venezuelani⁵³. Altri sostengono che il trattamento dei rifugiati venezuelani dovrebbe essere ampliato e che lo status di protezione temporanea riservato al Venezuela dovrebbe essere ridisegnato per includere anche gli individui arrivati dopo la data limite dell'8 marzo 2021⁵⁴.

Prima di questi recenti cambiamenti, la maggioranza dei venezuelani incontrati veniva processata negli Stati Uniti per un'eventuale espulsione per motivi di sicurezza e negli Stati Uniti poteva richiedere asilo durante lo svolgimento della stessa procedura ordinaria di allontanamento. Ora, i venezuelani fermati tra i porti di ingresso sono soggetti alla politica del Titolo 42 relativa alla salute pubblica⁵⁵, che consente alla CBP, in coordinamento con il governo messicano, di espellere direttamente i migranti in Messico⁵⁶.

⁴⁹ <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-is-coordinating-with-the-us-a-new-approach-to-orderly-safe-regular-and-human-migration-in-the-region?idiom=en>

⁵⁰ <https://www.reuters.com/world/americas/un-agency-flags-concern-over-mass-venezuelan-expulsions-us-2022-10-19/>

⁵¹ <https://www.courthousenews.com/venezuelan-migrants-stranded-in-mexico-city-bus-terminal-after-border-policy-change/>

⁵² <https://www.wola.org/2022/10/weekly-u-s-mexico-border-update-title-42-for-venezuelans-darien-gap-foreign-ministers-mexico-militarization-texas/>

⁵³ <https://gop-foreignaffairs.house.gov/wp-content/uploads/2022/10/McCaul-Katko-Letter-on-Venezuela-Migrants.pdf>

⁵⁴ <https://www.vanhollen.senate.gov/news/press-releases/van-hollen-menendez-call-for-tps-extension-re-designation-for-venezuela>

⁵⁵ https://www.cdc.gov/quarantine/pdf/CDC-Order-Prohibiting-Introduction-of-Persons_Final_3-20-20_3-p.pdf

⁵⁶ USCRS (2022), *Insight. New Immigration Policies Related to Venezuelan Migrants*, Washington, D. C., 25 ottobre.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

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

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