



Le politiche di asilo e migrazione dell'Unione europea e dell'Italia

Sviluppi e prospettive

Thomas Benedikter

Politische Bildung und Studien in Südtirol
Centro sudtirolese di formazione e studi politici
Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Impressum

Le politiche di asilo e migrazione dell'Unione europea e dell'Italia

Sviluppi recenti e prospettive

Dossier POLITIS n.18/2019
Editore: POLITIS – Ricerche politiche e educazione civica
Strada del Vino 60 - I-39057 Frangarto (BZ)
Tel. +39 324 5810427
info@politis.it
www.politis.it

Autore: Dr. Thomas Benedikter
Bolzano, novembre 2019
Copertina: monumento in memoria dei migranti vittime nel Mar Mediterraneo, Arsenale di Venezia
Foto: Thomas Benedikter



La licenza utilizzata da POLITIS CC BY-NC-ND 3.0 stabilisce, che la riproduzione e la diffusione sono consentiti a condizione che venga citato l'autore o l'autrice, che la distribuzione avvenga non a fini commerciali e che non ci siano rielaborazioni e modifiche.

Per una maggiore facilità di lettura e comprensibilità del testo si rinuncia ad utilizzare contemporaneamente la forma femminile e la forma maschile delle denominazioni relative alle persone. Tali termini hanno tuttavia valenza neutra e si riferiscono ad entrambi i generi senza alcuna intenzione discriminatoria.

Le posizioni presentate all'interno della serie „Dossier POLITIS“ non sono necessariamente identiche a quelle del Centro Studi in quanto tale. L'attività dell'associazione POLITIS "... dovrà contribuire a motivare e preparare i cittadini alla partecipazione attiva alla politica nel quadro di diritti e procedure democratici nonché di confrontarsi criticamente con le problematiche attuali nel mondo politico sociale e economico.....L'associazione è politicamente indipendente, confessionalmente neutrale e libera di interessi economici categoriali."

Art. 2 dello statuto di POLITIS

Indice

1	Le competenze dell'UE in materia di politica migratoria e di asilo	3
2	Linee generali della normativa europea in materia di asilo.....	5
3	Cosa non funziona nella politica UE in materia di asilo?.....	7
4	Gli intenti di fondo dell'UE in materia di asilo e protezione internazionale.....	10
5	Una politica europea comune in materia di immigrazione.....	12
	5.1 Interessi divergenti.....	13
	5.2 Una riforma della Carta Blu?.....	13
	5.3 Un mercato del lavoro comune dell'UE per i cittadini di paesi terzi?.....	14
	5.4 Nuove vie legali di accesso al mercato del lavoro dell'UE per il Sud del mondo?.....	14
6	Il diritto di asilo e di protezione internazionale italiano.....	16
7	Recenti sviluppi della politica migratoria e di asilo in Italia.....	17
8	Cosa è cambiato nell'accoglienza di richiedenti di asilo con il "decreto Salvini"?.....	21
9	Il diritto di asilo: un diritto fondamentale sempre più snaturato?.....	23
10	Quali regole per il diritto di asilo e l'immigrazione?.....	24
	 Bibliografia	 27
	L'autore e pubblicazioni POLITiS	29

Le politiche di asilo e migrazione dell'Unione europea e dell'Italia

Sviluppi e prospettive

1. Le competenze dell'UE in materia di politica migratoria e di asilo

È solo nel 1992 che l'UE ha iniziato a cooperare nella politica migratoria dai paesi terzi. Questa cooperazione a livello comunitario in materia di politica di migrazione e asilo è iniziata formalmente con il trattato UE di Maastricht del 1992, partendo dalla Convenzione sui Rifugiati di Ginevra (CRG) sui rifugiati del 1951 e dal relativo protocollo aggiuntivo del 1967. Tuttavia, il trattato istitutivo dell'UE e il trattato di Maastricht del novembre 1993 si limitavano ad introdurre la competenza comunitaria per la politica dei visti, mentre la migrazione, il diritto d'asilo e la protezione delle frontiere continuavano a restare di competenza degli Stati membri.

Con il trattato di Amsterdam del 1999 è stato aggiunto un nuovo titolo ai trattati UE: "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone" (articoli 78 e 80 del TFUE). L'UE è quindi diventata responsabile dei controlli alle frontiere esterne, dell'asilo, dell'immigrazione e della cooperazione giudiziaria in materia civile. Su questa base, l'UE ha adottato diverse importanti direttive e regolamenti in materia di asilo e migrazione, ma non è ancora nato un sistema comune a tutti gli effetti di asilo e gestito direttamente dall'UE. Gli Stati membri continuano a perseguire le loro politiche nazionali in conformità con le direttive dell'UE e dovrebbero rispettare le norme e le procedure dell'UE. Da allora, la Commissione europea è stata obbligata a riferire regolarmente sui progressi realizzati nella politica di migrazione e di asilo. Il Parlamento europeo ha

discusso più volte le questioni e ha adottato risoluzioni. Il sistema comune della politica di asilo dell'UE si basa sui seguenti pilastri:

1. uno status giuridico analogo per i richiedenti asilo,
2. uno status giuridico simile per la protezione sussidiaria,
3. un sistema comune di protezione temporanea in caso di afflusso eccezionale di rifugiati,
4. una procedura comune per ottenere e riconoscere il diritto d'asilo e la protezione sussidiaria,
5. criteri comuni per la determinazione dello Stato membro competente per la procedura d'asilo,
6. norme relative a condizioni di accoglienza equivalenti per i rifugiati riconosciuti e per coloro che necessitano di protezione,
7. il partenariato e la cooperazione tra paesi per gestire l'afflusso di richiedenti asilo.

Già al vertice di Tampere del 1999, il Consiglio europeo ha convenuto di cooperare con i principali paesi di origine e di transito dei migranti. Si trattava di affrontare due requisiti fondamentali. Il primo è quello di intervenire sulle cause strutturali della migrazione (relazioni commerciali, investimenti diretti, cooperazione allo sviluppo, altri programmi di cooperazione economica). In secondo luogo, ai migranti dovrebbe essere impedito l'ingresso illegale nell'Unione europea, vale a dire una gestione integrata e più efficace delle frontiere esterne dell'UE e la lotta contro le bande di trafficanti. Pertanto, il controllo dell'immigrazione è diventato una questione di sicurezza nazionale e di protezione delle frontiere esterne dell'UE nel suo complesso.

Negli ultimi 20 anni, l'UE si è trovata di fronte alla necessità di regolamentare e controllare sia le migrazioni per motivi di lavoro, sia le migrazioni forzate indotte politicamente ai sensi della CRG. Da un lato, l'UE vuole proteggere le sue frontiere esterne dall'immigrazione incontrollata e illegale, dall'altro vuole adempiere agli obblighi derivanti dal diritto internazionale e consentire la migrazione regolare per altri motivi. Fino ad oggi tuttavia gli Stati membri dell'UE non sono ancora riusciti a sviluppare un sistema globale ed efficace di gestione delle frontiere per affrontare l'afflusso di profughi, conformemente agli obblighi che incombono loro in virtù del diritto internazionale, né di sviluppare politiche comunitarie per affrontare la migrazione per motivi di lavoro nell'interesse delle economie di tutti gli Stati membri.

Solo nel giugno 2015 è stato ufficialmente introdotto il sistema comune europeo di asilo (CEAS). A tal fine è stata creata anche un'autorità comune per l'asilo (EASO), preludio di un'autentica autorità comune per l'asilo. Dal 2016 si è acceso un acceso dibattito sull'opportunità che l'UE crei canali legali e controllati per i rifugiati, se le frontiere debbano rimanere bloccate e come i richiedenti asilo debbano essere ripartiti equamente tra tutti i paesi dell'UE. Il sistema di Dublino viene sempre più spesso messo in discussione. Secondo il regolamento Dublino III, lo Stato membro dell'UE responsabile della procedura di asilo è fondamentalmente lo Stato membro dell'UE in cui il rifugiato è entrato per primo. Ciò ha comportato pesanti oneri finanziari per gli Stati del Mediterraneo, ad eccezione della Francia.

Ogni cinque anni, la Commissione europea presenta le cosiddette "Agende della giustizia e degli affari interni europei e della sicurezza interna", che comprendono anche le materie dell'asilo e della migrazione. Già nel primo di questi programmi (Tampere 2000-2004) si sottolinea l'importanza della cooperazione con i paesi di transito e di origine degli immigrati. Inoltre, 20 anni fa sono stati adottati controlli più severi alle frontiere esterne dell'UE, misure più severe contro la tratta di persone e l'inclusione dei nuovi paesi dell'UE in una strategia comune in materia di asilo. Questi obiettivi sono

rimasti al centro dell'attenzione dell'UE aggiungendo la lotta contro il terrorismo. Nei paesi dell'UE (e nella Turchia e Svizzera) con un numero significativo di migranti forzati accolti la relativa quota delle presenze sulla popolazione totale nel 2018 si presenta come segue:

Tab. 1 – Numero di richiedenti asilo riconosciuti in proporzione alla popolazione residente - 2018

<i>Paese</i>	<i>Persone con status di protezione</i>	<i>Per 1000 abitanti</i>
Turchia	3.681.685	44,9
Svezia	248.226	24,3
Malta	8.579	17,4
Austria	128.769	14,5
Germania	1.063.837	12,8
Cipro	11.014	12,6
Svizzera	104.037	12,2
Norvegia	57.026	11,3
Danimarca	36.631	6,3
Olanda	101.837	5,9
Francia	368.352	5,5
Grecia	48.026	4,5
Finlandia	22.295	4,0
Italia	189.243	3,1
Regno Unito	126.720	1,9

Fonte: www.lenius.it

2. Linee generali della normativa UE in materia di asilo

Nonostante la legislazione comunitaria in materia di asilo introdotta passo per passo dal 1999, non funziona ancora un vero e proprio "regime europeo comune in materia di asilo" (CEAS), siccome buona parte dell'applicazione del CEAS è rimasto nella competenza degli Stati membri. Le norme facenti parte del CEAS mirano a stabilire norme comuni affinché tutti i richiedenti asilo, ovunque essi presentino domanda nell'UE, siano trattati allo stesso modo. Cinque norme UE costituiscono la base per il CEAS:

- 1 La direttiva sulle procedure d'asilo
2. la direttiva sulle condizioni di accoglienza
3. la direttiva sulla qualifica di rifugiato
4. il regolamento di Dublino III
5. il regolamento EURODAC

Il principio generale è che le persone in fuga dalle persecuzioni e in cerca di protezione internazionale devono essere protette nel modo più uniforme possibile in tutta l'UE. I richiedenti asilo sul territorio dell'UE devono avere accesso a procedure di asilo eque ed efficienti. I dettagli della normativa sull'asilo e sulla protezione internazionale sono poi riservati alla legislazione nazionale degli Stati membri.

La **direttiva UE sulle procedure di asilo** contiene requisiti per la richiesta di asilo, come ad esempio: come viene presentata una domanda di asilo? Come viene esaminata la domanda? Quali sono i rimedi giuridici disponibili contro una decisione negativa? Cosa si deve fare se il richiedente è latitante o

irreperibile? La nuova direttiva sulle procedure d'asilo 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 26 giugno 2013 crea un sistema coerente per le decisioni d'asilo efficaci. Tutti gli Stati membri dell'UE devono rispettare norme comuni, in particolare i seguenti:

- Occorre prevedere disposizioni speciali alle frontiere per garantire che chiunque chieda protezione possa presentare una domanda d'asilo. La nuova direttiva UE obbliga gli Stati membri ad esaminare i singoli casi caso per caso.
- Le procedure devono essere accelerate e devono durare al massimo 6 mesi. In questo modo si risparmiano i costi e i richiedenti asilo dovranno rimanere nel sistema di accoglienza statale per meno tempo.
- Le persone con esigenze particolari (ad esempio i minori) dovrebbero ricevere un sostegno adeguato e tempo sufficiente per spiegare le loro preoccupazioni.
- Casi non sufficientemente motivati possono essere decisi nell'ambito delle cosiddette procedure sommarie o "procedure di frontiera". Occorre evitare che i casi ben fondati vengano decisi negativamente. Le vittime di tortura e i minori possono quindi richiedere un trattamento speciale.
- Le norme sui ricorsi dei richiedenti sono state rese più chiare. Le persone che non hanno bisogno di protezione non potranno ritardare più volte l'espulsione in futuro presentando nuove domande di asilo

Queste nuove norme dell'UE sono pienamente in linea con i diritti fondamentali e dovrebbero alleggerire l'onere che grava sulla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

La **direttiva UE sulle condizioni di accoglienza** disciplina le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo durante l'esame di una domanda di asilo. I richiedenti asilo devono essere accolti, con vitto, alloggio e assistenza sanitaria. Dovrebbero inoltre avere accesso all'occupazione. In pratica, le condizioni di accoglienza variano notevolmente da un paese dell'UE all'altro. Norme di accoglienza armonizzate dovrebbero impedire la discriminazione e la migrazione dei richiedenti asilo da un paese all'altro in cerca del luogo migliore per il riconoscimento (*asylum shopping*). Devono inoltre essere rispettate in tutta l'UE le norme minime per i centri di trattenimento (ad esempio, trattenimento in attesa di espulsione). Un richiedente asilo deve avere accesso all'occupazione al più tardi dopo 9 mesi.

Cosa prevede la **direttiva UE sulla qualifica di rifugiato**? In passato, le probabilità di riconoscimento delle richieste di asilo variavano fortemente da un paese all'altro dell'UE. Nell'Europa orientale le possibilità di essere riconosciuti erano scarse, mentre gli Stati membri scandinavi erano molto più generosi. Ciò è dovuto alle differenze tra le legislazioni nazionali e la rispettiva applicazione da parte degli enti responsabili. La nuova direttiva UE sulla qualifica di rifugiato 2011/95/UE dovrebbe garantire un trattamento equo e paritario delle persone in fuga da persecuzioni, guerre e torture in tutta l'UE:

- Vengono chiariti i motivi per la concessione della protezione internazionale. Ciò porta ad una procedura di asilo più efficiente e previene le frodi.
- I diritti di tutte le persone che godono dello status di protezione internazionale (compresa la protezione sussidiaria per le persone provenienti da zone di crisi senza persecuzione individuale) vengono ampiamente armonizzati. Il permesso di soggiorno per le persone con protezione sussidiaria sarà prorogato.
- L'accesso ai diritti e le misure di integrazione per i beneficiari di protezione internazionale vengono migliorati.

Il **regolamento Dublino III** è la norma più conosciuta fra i cittadini europei. Firmato a Dublino nel 1990, questo accordo degli Stati membri dell'UE è entrato in vigore solo nel 1997 ed è stato successivamente modificato più volte. Poiché il diritto d'asilo è una competenza nazionale, occorre stabilire per ogni richiedente asilo quale paese è responsabile della sua domanda e accoglienza. Il regolamento Dublino III (regolamento n. 604/2013/UE del 26.6.2013) stabilisce che ogni richiedente asilo può presentare domanda di asilo solo nel paese dell'UE in cui è entrato per la prima volta. Se uno Stato membro ritiene che un altro Stato membro sia responsabile, può presentare una cosiddetta richiesta di ripresa in carico o di riammissione. Se tale Stato membro è d'accordo, il richiedente riceve una decisione in merito. Se il trasferimento non viene effettuato entro sei mesi, la responsabilità è trasferita allo Stato membro che in cui il richiedente asilo ha presentato la domanda di asilo. Tale termine può essere prorogato se il richiedente asilo viene trattenuto. L'intera procedura Dublino non può impiegare più di 11 mesi per accogliere una persona e 9 mesi per il suo rimpatrio. Nel complesso, il regolamento Dublino III ha portato a una maggiore chiarezza giuridica nell'UE.

Il **regolamento EURODAC** (n. 2725/2000) infine istituisce il confronto sistematico delle impronte digitali dei richiedenti asilo per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino, in una banca dati comune europea.

3. Cosa non funziona nella politica dell'UE in materia di asilo?

Quali sono i problemi nell'applicazione del regolamento Dublino III? Nel 2014 la Germania e la Svezia hanno ricevuto il 43% di tutte le domande di asilo presentate all'interno dell'UE. L'Italia, la Grecia ed altri paesi membri, per contro, per molto anni non hanno adempiuto agli obblighi derivanti dall'accordo di Dublino permettendo ai rifugiati appena sbarcati di continuare il viaggio verso il nord senza ricevere la domanda di protezione internazionale. La successiva rilocalizzazione dei richiedenti asilo nel paese dell'UE in cui sono entrati per la prima volta tuttora non funziona sufficientemente bene nella pratica.

Dall'altra parte i paesi membri mediterranei dell'UE sono sempre stati particolarmente esposti alla pressione dei nuovi arrivati, mentre i paesi membri del nord non possono quasi mai essere raggiunti direttamente dai rifugiati. I paesi mediterranei si lamentano di doversi assumere la maggior parte dell'onere delle procedure di accoglienza, assistenza e asilo. L'Italia, Malta e la Grecia si sentono quindi sempre più lasciate sole.

Nel 2015, durante la così definita "crisi dei profughi", l'UE ha deciso di reinsediare 160.000 rifugiati, richiedenti asilo o un altro status di protezione, su tutti i paesi membri dell'UE. Romania, Repubblica ceca, Slovacchia e Ungheria hanno respinto questa delibera, mentre in un primo momento la Polonia l'ha accettato. Poi è cambiato il governo di Varsavia e il cosiddetto gruppo di Visegrad si è rifiutato di attuare questo piano di redistribuzione. La Slovacchia e l'Ungheria hanno persino denunciato alla Corte di giustizia europea la redistribuzione dei migranti perché ritenevano che un insediamento di migranti imposto da Bruxelles costituisse una violazione della loro sovranità. A questo atto l'UE ha reagito con procedure di infrazione dinanzi alla Corte di giustizia delle comunità europee. Il governo ungherese ha tenuto un referendum su questo regolamento il 2 ottobre 2016. Sebbene non sia stato raggiunto il quorum di partecipazione del 50% degli aventi diritto di voto, il chiaro rifiuto della misura UE da parte degli elettori ungheresi è stato visto come approvazione della posizione del governo. Alla fine del 2018 in base a questo provvedimento comunitario erano stati redistribuiti solo 34.700 migranti, molto meno dei 160.000 inizialmente previsti. La procedura di Dublino può quindi essere considerata un fallimento, ma non è stata ancora sostituita.

La procedura di identificazione, registrazione e attribuzione della competenza procedura ad un determinato Stato membro prevista dal regolamento Dublino III non ha mai funzionato correttamente perché molti rifugiati in una prima fase arrivati o sbarcati alla frontiera esterna dell'UE a sud o a est non vi sono rimasti per svolgimento della procedura d'asilo, ma si sono recati nel rispettivo paese dell'UE di loro scelta o sono stati fatti passare. Il 16 novembre 2017 Parlamento europeo ha modificato il regolamento di Dublino a netta maggioranza (300 contro 175) prevedendo che non sia più il primo paese UE di ingresso dello straniero ad essere responsabile delle domande di asilo, ma che i richiedenti asilo potranno essere distribuiti obbligatoriamente tra tutti i paesi dell'UE, in proporzione alla rispettiva popolazione, al PIL, al livello di sviluppo e alla presenza dei membri della famiglia nel rispettivo paese. Tuttavia, questa riforma tuttora non è stata ratificata dal Consiglio europeo, vale a dire dai governi degli Stati membri dell'UE.

Il 3 ottobre 2013, 368 persone sono annegate in un naufragio al largo di Lampedusa. In un solo giorno di aprile 2015, quasi 800 migranti sono annegati durante la traversata dalla Libia all'Italia. Nell'aprile 2016 a Lesbo Papa Francesco ha rivolto un messaggio di aiuto all'UE: "L'Europa deve oggi affrontare una delle peggiori crisi umanitarie dalla fine della seconda guerra mondiale". Nel 2019 da gennaio a ottobre incluso ancora più di 1000 persone sono morte attraversando il Mediterraneo. La politica dell'UE in materia di rifugiati ne è corresponsabile?

Il dilemma della politica di asilo dell'Unione europea è dovuto alla mancanza di un'autentica politica comune in materia di asilo. Da un lato, la maggior parte dei rifugiati e migranti per ovvi motivi geografici sbarca per la prima volta in Grecia, Spagna, Italia, Cipro e Malta, e, stando al regolamento Dublino III, sarebbe tenuto a presentare la prima domanda di asilo in quel paese. I grandi Stati membri dell'UE Germania, Francia e Gran Bretagna, così come la Svezia, in passato hanno accolto la maggior parte dei richiedenti asilo anche senza disporre di una frontiera esterna diretta con il sud globale. A partire dal 2015 questi paesi hanno iniziato a fermare i migranti privi di documenti alle loro frontiere e a riportarli al loro primo paese di ingresso (Grecia, Italia, Bulgaria, Spagna, Malta, Cipro). D'altro canto, i paesi dell'Europa orientale non accettano una "società multiculturale" e rifiutano un sistema di solidarietà basato sulle quote tassative di accoglienza di migranti. Questa tensione e questo conflitto all'interno dell'UE si trovano alla radice del problema irrisolto di una gestione comune del diritto d'asilo.

D'altro canto, l'UE può considerare l'accordo con la Turchia raggiunto il 4 aprile 2016 come un relativo "successo". La Turchia dovrebbe impedire che i rifugiati possano imbarcarsi con l'aiuto dei passatori e trafficanti per arrivare alle coste della Grecia o passare la frontiera verde con la Grecia e la Bulgaria. Ankara si dichiarò disponibile di riprendere i rifugiati espulsi dalle autorità di frontiera greche e bulgare. In cambio, 72.000 rifugiati siriani dovevano essere ammessi direttamente (reinsediati) nell'UE. In cambio, la Turchia riceverà 6 miliardi di euro dall'UE. Era stato promesso un regime di esenzione dal visto per i cittadini turchi che entrano nell'UE, ma non è ancora stato attuato. Di conseguenza, a partire dall'aprile 2016 il numero di movimenti di profughi attraverso il Mar Egeo è fortemente diminuito e l'accordo ha avuto il previsto effetto deterrente. Tuttavia, a causa di questo accordo l'UE è diventata ricattabile dal regime Erdogan che ripetutamente ha minacciato di aprire le frontiere del paese ai rifugiati diretti in Grecia. Tuttavia, l'accordo UE-Turchia tuttora serve da esempio per possibili accordi simili tra l'UE e i paesi nordafricani.

D'altro canto, la Spagna ha concluso un accordo bilaterale con il Marocco, che prevede Dal 1992 la Spagna ha concluso non meno di 16 accordi bilaterali con gli Stati dell'Africa settentrionale e occidentale sulla riammissione dei migranti. Nel 1992 è stato uno dei primi paesi dell'UE a concludere un accordo con un paese terzo, per una maggiore protezione costiera in Marocco per impedire il passaggio illegale di migranti. Tuttavia, per lungo tempo il Marocco ha rifiutato di riprendere i migranti

sbarcati in Spagna. Pertanto, l'accordo tra Spagna e Marocco ha potuto entrare in vigore solo nel 2012. Da allora, le guardie di frontiera del Marocco e della Spagna collaborano strettamente, soprattutto ai confini delle exclave Ceuta e Melilla, che si trovano sulla terraferma africana. Per molto tempo il Marocco ha rimandato i migranti alla frontiera algerina e, su richiesta dell'UE, ferma e blocca i migranti già all'interno del paese. L'UE sostiene l'equipaggiamento e l'ammodernamento della polizia di frontiera marocchina e ha concordato un "partenariato per la mobilità" con Rabat nel 2013. Ciò semplificherà il rilascio dei visti ai marocchini e quale contropartita il Marocco si riprenderà i migranti espulsi dalla Spagna. Il paese ha ricevuto circa 100 milioni di euro dall'UE per misure di sicurezza delle frontiere e di prevenzione della migrazione entro il 2018.

L'Italia cerca da tempo un accordo analogo con la Libia, avviato inizialmente dal governo Gentiloni nel 2017. D'altro canto, anche le bande di contrabbandieri si stanno riorganizzando e stanno cercando di aprire nuove rotte migratorie. Cosa c'è che non va nella politica migratoria dell'UE?

Prima di tutto: Nell'UE non esiste ancora una politica comune e uniforme in materia di asilo e accoglienza dei rifugiati. Al fine di armonizzare le procedure e gli standard di accoglienza ed evitare il cosiddetto "asylum shopping", solo la legislazione quadro in materia di asilo è stata trasferita alla competenza dell'UE. In pratica, le condizioni variano ancora notevolmente da uno Stato membro all'altro. Ad esempio, le quote per il riconoscimento delle domande di asilo variano notevolmente. Mentre in Germania nel 2018 circa il 43% dei richiedenti ha ottenuto lo status di protezione, in Italia è solo il 40%. In Ungheria non viene riconosciuto nemmeno il 10% dei richiedenti asilo, in Polonia il 4% e in altri paesi dell'Europa orientale non ne viene riconosciuto alcuno. Nel 2017, le procedure di asilo hanno richiesto 18,2 mesi in Italia, 15 mesi in Germania e 13 mesi in Svezia. Durante questo periodo i richiedenti asilo devono essere accolti nei centri di accoglienza a spese delle autorità pubbliche.

Tab. 2 – I tassi di riconoscimento delle domande di asilo nell'UE – 2018

(decisioni definitive di ultima istanza - 15 paesi europei con un numero rilevante di domande)

	Numero totale di domande decise	Risultato positivo	Tasso di riconoscimento	
			Quota domande accolte sul totale di domande presentate (%)	Status di profugo e protezione sussidiaria in % sul totale delle domande presentate
Unione europea	309.000	115.955	38	26
Belgio	6.255	570	9	9
Danimarca	1.965	335	17	17
Germania	146.545	63.620	43	33
Grecia	7.200	595	8	4
Spagna	975	70	7	6
Francia	46.420	8.715	19	19
Italia	42.970	17.215	40	12
Olanda	1.955	1.175	60	52
Austria	10.490	5.680	54	50
Polonia	1.495	60	4	3
Finlandia	2.065	1.420	69	58
Svezia	24.855	8.965	36	11
Regno Unito	12.295	7.105	58	53
Norvegia	2.235	295	13	6
Svizzera	3.300	320	10	6

Fonte: EUROSTAT; il tasso di riconoscimento è la quota di risposte positive sul totale delle sentenze (decisioni) definitive di appello. In alcuni paesi quali l'Italia, oltre lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, esistono altre categorie di protezione come quella "umanitaria", abrogata dalla legge 132/2018 a partire dal 2019.

In secondo luogo, nel 2013 l'UE ha messo in vigore un pacchetto completo di regolamenti e direttive per il CEAS (protezione delle frontiere, accoglienza dei rifugiati, procedura di asilo, salvataggio in mare) e ha rafforzato la sua agenzia per la protezione delle frontiere FRONTEX. Tuttavia, l'attuazione di queste direttive UE è stata molto diversificata. Inoltre, nonostante l'istituzione di un fondo speciale per le spese per la politica d'asilo comune (AMIF), l'onere dell'accoglienza dei migranti e dei rifugiati è rimasto principalmente a carico dei paesi di primo ingresso nel Mediterraneo. Allo stesso tempo, i nuovi controlli alle frontiere interne fra i vari paesi membro dell'UE mettono in pericolo l'accordo di Schengen.

Nel frattempo, la migrazione attraverso il Mediterraneo continua, perché l'isolamento e la deterrenza da soli non sembrano essere sufficienti a fermare tutte le persone disposte a emigrare. Poiché le cause principali della migrazione rimangono intatte, soprattutto in Africa e in Asia meridionale, la pressione migratoria sull'UE a medio termine è destinata a perdurare. Il nuovo Fondo europeo per gli aiuti all'Africa (EUTF) è un primo approccio, ma viene utilizzato principalmente per rafforzare le guardie di frontiera. Ciò non è sufficiente a prevenire la migrazione per motivi di lavoro, in quanto sono necessari cambiamenti strutturali negli Stati interessati e nelle relazioni economiche internazionali.

Neanche l'apertura permanente delle frontiere dei paesi industrializzati ai migranti del Sud del mondo non fornisce una soluzione. Le capacità di assorbimento e le esigenze dei mercati del lavoro dei paesi ricchi non sono illimitate. Inoltre, la disponibilità della popolazione ad assorbire molti immigrati in un periodo di tempo relativamente breve sarebbe esaurita con largo anticipo. L'eccessiva pressione sullo Stato di diritto e sullo Stato sociale avrebbe gravi ripercussioni sociali e politiche.

Perciò la legislazione dell'UE in materia di asilo va riformata. Oggi in Europa esiste un enorme apparato per le procedure di asilo e l'accoglienza dei richiedenti asilo, che alla fine produce la concessione dello status di protezione ad un terzo circa dei nuovi arrivati. D'altro canto, un gran numero di migranti non riconosciuti scompare e rimane irregolarmente nel territorio comunitario. Nel 2019 il numero degli immigrati irregolari (sprovvisti di titolo di soggiorno valido) è stimato di trovarsi fra 1,8 e 3,8 milioni di persone. Sotto questo profilo, l'attuale politica di asilo dell'Unione europea è da rivedere.

4. Gli intenti di fondo dell'UE nella politica di asilo e protezione internazionale

È scontato che anche in futuro centinaia di migliaia di migranti e rifugiati approderanno nell'UE come destinazione ambita per protezione, lavoro e benessere. Il 2015 e nel 2016 furono anni record per gli arrivi di richiedenti asilo nell'UE. Nel 2015 nell'UE sono state presentate 1,32 milioni di domande; nel 2016 1,26 milioni, nel 2017 il numero è sceso a 654.000, nel 2018 a 580.800 (-11% rispetto al 2017 e meno della metà del valore di picco nel 2015). Nel 2018 sono state presentate 161.900 nuove domande in Germania, seguite da Francia (110.500), Grecia (65.000), Spagna (52.700) e Italia (49.200). Alla fine del 2018 nell'UE solo 900.000 domande di asilo erano ancora pendenti (Eurostat 46/2019, 14.3.2019).

La maggior parte dei richiedenti asilo nell'UE nel 2018 proviene tuttora dal Vicino e Medio Oriente. La Nigeria è l'unico paese africano rappresentato nei primi dieci. Stando agli esiti delle richieste di asilo e una ricerca rappresentativa fra gli immigrati africani in Europa (UNDP, *Scaling Fences*, 2019) la maggior parte dei richiedenti asilo africani nell'UE sono migranti per lavoro, anche perché almeno l'80% degli africani in fuga da guerre e conflitti rimane nelle loro immediate vicinanze o nei paesi vicini.

La ragione di questo calo delle domande di asilo è dovuta sia alla relativa stabilizzazione di alcuni punti critici (ad esempio la Siria), sia alla politica isolazionista di alcuni paesi dell'UE (Regno Unito, Italia, Malta, "paesi Visegrad"). Nel periodo 2014-2018 due terzi delle domande di asilo si sono concentrati

in soli cinque paesi membri: Germania, Italia, Francia, Francia, Svezia e Ungheria. Di conseguenza, i richiedenti asilo sono stati distribuiti in modo molto disuguale tra i paesi dell'UE, e in particolare l'Europa orientale si è sottratta alla sua parte di responsabilità in questa politica comunitaria. Mentre il tasso di riconoscimento era al 35% nel 2013, è salito al 61% nel 2016, ma è di nuovo sceso al 38% nel 2018. Nonostante le norme comuni sul riconoscimento del bisogno di protezione, esistono notevoli differenze nella concessione dei diritti di asilo. Ad esempio, il 91% dei richiedenti asilo iracheni è riconosciuto in Italia, ma solo il 12% in Bulgaria. In Italia, nel 2019 il tasso di riconoscimento generale è sceso a meno del 20% anche perché è stata abolita la categoria "protezione umanitaria".

Dal 1999, l'UE ha ripetutamente cercato di trovare una linea comune nella regolamentazione delle procedure di asilo, nel riconoscimento delle persone bisognose di protezione, nell'accoglienza dei rifugiati e nella gestione delle frontiere esterne. Tuttavia dopo 20 anni l'UE sembra ancora lontana da una politica armonizzata o addirittura unitaria in materia di asilo.

In particolare, nell'UE non sono stati ancora superati due grandi ostacoli: da un lato, la ripartizione delle responsabilità con un meccanismo di distribuzione solidale per i richiedenti asilo e, dall'altro, più possibilità legali di ingresso per i migranti per motivi di lavoro. Una parte dei paesi membri dell'UE si oppone fortemente all'obbligo di accettare automaticamente una quota prestabilita dei richiedenti asilo nuovi arrivati. In vari paesi dell'UE, anche a causa di questo argomento, sono arrivate al governo forze politiche opposte ad ogni sistema comune di asilo pienamente gestito a livello comunitario.

Tuttavia, l'UE in quanto tale è decisa a rafforzare il CEAS e a proseguire la sua "Agenda per la politica migratoria", decisa nel maggio 2015. Il 13 maggio 2015 la Commissione europea ha presentato questa sua agenda con linee guida per un approccio comune:

- Controllo e guardia delle frontiere esterne
- Lotta contro le bande di passatori
- Interventi nei paesi di emigrazione sulle cause strutturali per l'emigrazione
- Sviluppo di canali legali per la migrazione della manodopera

L'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE contiene una clausola di emergenza per i casi in cui uno Stato subisse un afflusso massiccio e improvviso di rifugiati provenienti da paesi terzi, scatterebbe un meccanismo di redistribuzione automatico dei richiedenti asilo nuovi arrivati su tutti i paesi membro. Inoltre, anche nella gestione ordinaria dell'afflusso di richiedenti protezione tutti i paesi membro dovrebbero partecipare maggiormente al loro reinsediamento sul territorio dell'UE.

La Commissione europea dovrà garantire il rispetto delle norme internazionali e comunitarie in materia di asilo. Nel migliore dei casi la possibilità di ottenere protezione andrebbe chiarita già prima di entrare in Europa per evitare che i rifugiati cadano nelle mani dei trafficanti e scelgano una via di fuga ad alto rischio. Possono essere previste disposizioni speciali per le persone particolarmente vulnerabili e per il ricongiungimento familiare. Anche in futuro, comunque, i movimenti migratori potranno essere controllati solo in misura limitata da parte degli Stati. Un controllo dei flussi di migranti irregolari non potrà funzionare solo a livello nazionale, ma solo all'interno di una stretta cooperazione con i paesi di origine e di transito dei migranti. Non solo sarà richiesto il coordinamento fra l'UE e i paesi di transito e di emigrazione, ma anche l'intervento rafforzato delle organizzazioni internazionali.

Inoltre, l'attenzione degli Stati membri dell'UE è sempre più concentrata sulle domande di asilo infondate, sulla migrazione secondaria inammissibile dei richiedenti asilo, sugli stranieri che vivono illegalmente nell'UE. In questo senso, l'UE è tesa a spostare ulteriormente il controllo dei flussi migratori, in particolare verso i paesi di transito (paesi terzi sicuri). Il rafforzamento della guardia

costiera dei paesi del Nord Africa con l'assistenza tecnica e finanziaria dell'UE, sull'esempio degli accordi stretti con la Turchia e con il Marocco, è volto a prevenire l'attraversamento del Mediterraneo. I controlli in Niger, in Sudan ed altri paesi del Sahel sono tesi a prevenire ulteriori viaggi in Nord Africa. Inoltre, sono sempre più frequenti gli accordi di rimpatrio dei migranti espulsi (Italia con la Tunisia nel 1998, Egitto nel 2007, Libia nel 2008, imminenti accordi con Marocco, Nigeria e Pakistan).

L'UE e i suoi Stati membri stanno spingendo per una chiara distinzione tra i rifugiati (che hanno diritto alla protezione) e i semplici lavoratori migranti (senza diritto di ammissione). Uno degli obiettivi chiave dell'UE rimane quello di classificare il maggior numero possibile di paesi di transito in Nord Africa, nei Balcani occidentali e in Asia occidentale come "paesi terzi sicuri". Le persone che provengono da questi paesi o che li hanno evidentemente attraversati non avrebbero diritto di asilo o protezione in Italia o in altri paesi dell'UE.

Sebbene l'UE condivida la responsabilità per i punti di crisi irrisolti in Medio Oriente, nel Corno d'Africa e nell'Africa subsahariana, le sue possibilità di intervento appaiono molto limitate. Insieme agli Stati direttamente interessati e alle organizzazioni umanitarie (UNHCR, ONU, IOM ecc.) l'UE è chiamata a rafforzare le strutture e le capacità operative per accogliere rifugiati nei paesi limitrofi oppure all'interno dei paesi in crisi. Per quanto riguarda le migrazioni per motivi di lavoro, l'UE ha il diritto di proteggere le proprie frontiere contro l'immigrazione clandestina e di prevenire l'immigrazione indesiderata. In linea con il Patto mondiale della migrazione del 2018 (non ancora firmato dall'Italia) l'UE sarà obbligata a garantire migrazioni legali, ordinate e controllate.

Si è aperta una linea di conflitto tra il sud dell'UE (paesi mediterranei) e il nord dell'UE. Il Sud è criticato perché non protegge adeguatamente le frontiere contro i migranti irregolari e si limita a far passare i migranti irregolari verso il Nord. Il Nord è accusato di non consentire un reinsediamento di un numero sufficiente di richiedenti asilo nel rispetto delle quote stabilite dall'UE. Il principio di Dublino dell'obbligo di presentare domanda di asilo nel primo paese di ingresso si è rivelato svantaggioso per i paesi mediterranei (Malta, Italia, Cipro, Spagna e Grecia) che ora rivendicano una riforma.

Per far fronte all'immigrazione del futuro nemmeno sembra sufficiente un'autentica legislazione comunitaria in materia di asilo nell'UE. Un'Europa prospera, pacifica e socialmente stabile nelle vicinanze di un Medio Oriente e di un'Africa in crisi continuerà a creare tensioni e migrazioni in futuro. Per questo motivo l'Europa e l'Unione europea devono fare la loro parte nell'affrontare i punti critici: ad esempio il divario di prosperità tra Europa e Africa, il crollo dello Stato, la crescita demografica, l'oppressione politica e la violazione dei diritti umani, le conseguenze del cambiamento climatico.

5. Una politica europea comune in materia di immigrazione?

L'UE si trova di fronte a un dilemma multiplo sulla questione dell'immigrazione. Da un lato, deve adempiere agli obblighi derivanti dal diritto internazionale, comunitario e costituzionale in materia di accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo. Dall'altro, ha il diritto di proteggere le proprie frontiere contro l'immigrazione irregolare e di controllare l'immigrazione di manodopera nel suo complesso. Data la diminuzione della popolazione e del numero di attivi sul mercato del lavoro nella maggior parte degli Stati membri, l'UE ha bisogno di un certo numero di immigrati sia qualificati sia generici. Tuttavia, questo fabbisogno è distribuito in modo molto asimmetrico tra le regioni europee. All'interno dell'UE, gli interessi in materia di immigrazione da paesi terzi divergono tra Nord e Sud, Est e Ovest, fermo restando l'intento dell'UE di restare un'area economica globalmente competitiva e in crescita.

L'OCSE avverte che l'UE potrebbe rimanere staccata nella competizione globale per i lavoratori qualificati. Dal 2012, ogni anno solo 250.000 lavoratori migranti sono entrati legalmente nell'UE. Annualmente circa 10.000 persone altamente qualificate richiedono la Carta blu UE (*Blue Card*) e solo circa 5.000 persone la ottengono effettivamente. Un numero decisamente più alto di persone qualificate migrano verso il Nord America e l'Australia. L'OCSE avverte inoltre che la competitività, l'innovazione e la produttività ne risentiranno se l'UE non sarà capace di attirare un numero sufficiente di migranti da paesi terzi. Perciò esorta l'UE di allentare le norme restrittive in materia di immigrazione per motivi di lavoro al fine di creare incentivi per gli immigrati qualificati provenienti da paesi terzi.

5.1 Interessi divergenti

Attualmente, circa 20 milioni di cittadini di paesi terzi risiedono legalmente nell'UE senza essere giuridicamente parificati ai cittadini dell'UE sotto tutti gli aspetti. D'altro canto, 10-12 milioni di migranti provenienti dai nuovi Stati membri dell'UE nell'Europa orientale lavorano nei paesi dell'UE-15. La maggior parte degli immigrati provenienti dai nuovi Stati membri dell'UE si trova a lavorare nei paesi dell'Europa occidentale. Anche i paesi membri dell'Est accolgono immigrati per lavoro da altri paesi terzi, ma sono soprattutto interessati a maggiori investimenti e posti di lavoro qualificati nel paese, per evitare un'ulteriore perdita di cittadini. L'interesse di questi paesi membri per una maggiore libertà di circolazione dei cittadini di paesi terzi all'interno dell'UE è piuttosto limitato.

Le organizzazioni umanitarie come la Caritas e l'UNHCR chiedono maggiori opportunità di accesso legale al mercato del lavoro dell'UE al di là dell'asilo e della protezione internazionale. Ad esempio, lavoratori qualificati africani dovrebbero avere accesso all'UE come alternativa all'immigrazione irregolare. Si potrebbero consentire forme di migrazione temporanea e circolare (pendolari, contratti di lavoro con permessi di soggiorno a tempo determinato). È tuttavia discutibile se ciò possa compensare la carenza di lavoratori qualificati nelle principali regioni industriali dell'Europa.

Vi sono anche interessi contrastanti tra l'Africa e l'UE in materia di migrazione. Mentre l'UE vuole limitare la migrazione irregolare dall'Africa subsahariana con l'aiuto di paesi di transito come la Libia, il Niger, la Tunisia e il Marocco, i paesi subsahariani sono interessati a una maggiore migrazione verso i paesi industrializzati. Da un lato, hanno un'eccedenza di giovani in età lavorativa e, dall'altro, beneficiano dell'afflusso di valuta estera attraverso le rimesse dei migranti africani presenti in Europa. La questione se incentivare o meno l'immigrazione di manodopera da paesi terzi deve pertanto tener conto degli interessi divergenti all'interno dell'UE e tra l'UE e i paesi terzi.

5.2 Una riforma della Carta blu?

Il 25 maggio 2009 il Consiglio europeo ha approvato la direttiva UE sulla Carta blu. Sulla falsariga della "Green Card" americana questo permesso di lavoro viene concesso a cittadini di paesi terzi altamente qualificati, con validità per due anni, rinnovabile, senza includere il diritto al soggiorno illimitato. Solo dopo 5 anni scatta il diritto alla carta di soggiorno. Attualmente per anno solo circa 5000 cittadini non-UE ottengono la Carta blu per l'occupazione altamente qualificata nell'UE su un totale di 10.000 domande. La Carta blu dovrebbe far fronte alla carenza di lavoratori qualificati, ma il numero di cittadini di paesi terzi qualificati che attualmente lavorano con la Carta blu nell'UE è lungi dall'essere sufficiente per ovviare a questa carenza di manodopera qualificata. La Carta blu è stata utilizzata solo da un numero relativamente limitato di persone altamente qualificate, cioè solo il 31% delle persone altamente qualificate dell'OCSE ha scelto l'UE.

La riforma della Carta blu ora decisa dalla Commissione UE mira a semplificare le procedure per cambiare il posto di lavoro all'interno dell'UE, ad adattare i requisiti della Carta blu sia alle qualifiche e condizioni dei giovani laureati e delle imprese, nonché a ridurre il salario minimo mensile garantito dalla ditta interessata quale requisito di ammissione. I titolari di Carta blu dovrebbero poter ottenere più rapidamente un permesso di soggiorno di lunga durata, accedere più rapidamente un'attività lavorativa nell'UE e consentire il ricongiungimento familiare in tempi più stretti. Anche i richiedenti asilo altamente qualificati e i beneficiari di protezione internazionale potranno richiedere la Carta blu. L'obiettivo è quello di rendere l'UE più attraente per i cittadini di paesi terzi altamente qualificati, non solo provenienti dai paesi OCSE, ma anche in paesi in via di sviluppo in generale. Tutto questo, secondo l'UE, potrebbe generare un beneficio economico per i paesi membri compreso tra 1,4 e 6,2 miliardi di euro. Tuttavia, gli Stati membri restano liberi di decidere quanti cittadini di paesi terzi consentono di cercare e accettare un impiego nel loro territorio.

5.3 Un mercato del lavoro comune dell'UE per i cittadini di paesi terzi?

L'UE dovrebbe istituire un mercato del lavoro comune e uniforme, con immediata libertà di circolazione per tutti i cittadini di paesi terzi in tutto il territorio dell'UE? In questo caso, se un cittadino di un paese terzo dovesse ottenere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro in un paese membro, avrebbe automaticamente il diritto di lavorare negli altri Stati membri. Quali sarebbero le conseguenze per i rispettivi mercati del lavoro? Il diritto alla libera circolazione dei lavoratori dei cittadini di paesi terzi è attualmente molto limitato nell'UE. Un lavoratore extracomunitario appena ammesso in Italia, ad esempio, non ha diritto alla libera circolazione per i primi cinque anni, ad eccezione dei lavoratori titolari della Carta blu. Restrizioni più severe si applicano ai richiedenti asilo e ai rifugiati riconosciuti. Se un richiedente asilo desidera recarsi in un paese dell'UE diverso dal paese ospitante, si applicano le norme nazionali sull'ingresso nel paese di destinazione. Ciò vale anche per le persone aventi diritto d'asilo che hanno un permesso di soggiorno illimitato in un paese solo.

È opportuno abolire tale restrizione per incoraggiare i professionisti di paesi terzi ad immigrare nell'UE? L'estensione della libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'UE a tutti i cittadini di paesi terzi e la standardizzazione a livello UE dell'ammissione di nuovi permessi di ingresso per motivi di lavoro non è oggi all'ordine del giorno dell'UE. Nell'UE non esiste ancora un accordo su un meccanismo di distribuzione dei richiedenti asilo vincolante per tutti gli Stati membri (580.000 persone nel 2018). Ciò significa che questo ulteriore incentivo alla mobilità dei cittadini di paesi terzi non è ancora politicamente maturo per una decisione. Le esigenze e la capacità di assorbimento dei rispettivi mercati del lavoro e le preferenze divergono soprattutto tra i vecchi e i nuovi Stati membri dell'UE.

5.4 Nuove vie legali di accesso al mercato del lavoro dell'UE per il Sud del mondo?

Diverse parti (CARITAS, UNHCR) chiedono che le possibilità di migrazione legale nell'UE siano estese al di là dell'accesso dei rifugiati. È essenziale distinguere tra accoglienza umanitaria, da un lato, e altre forme di migrazione (lavoro, ricongiungimento familiare), dall'altro. Le norme in materia di migrazione della manodopera devono pertanto essere concepite in modo tale da consentire non solo l'immigrazione di lavoratori qualificati, ma anche di tener conto delle differenze dei mercati del lavoro e dei sistemi sociali degli Stati membri. Le opportunità offerte dalla migrazione temporanea possono essere sfruttate solo se i sistemi di sicurezza sociale sono resi compatibili con la migrazione. In generale, le procedure per i permessi di lavoro e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi nell'UE dovrebbero essere accelerate e semplificate. A tal fine è pensabile la creazione di un'agenzia europea

per la migrazione di manodopera. Le competenze nazionali in materia di politica migratoria dovrebbero essere trasferite all'UE. Ciò dovrebbe eliminare i conflitti di competenza che attualmente ostacolano una politica comune in materia di migrazione verso i paesi terzi.

Il superamento delle differenze interne europee sarebbe anche un prerequisito per una migliore cooperazione, soprattutto con l'Africa, al fine di organizzare una migrazione di manodopera più ordinata, sicura e legale, in linea con il Patto globale per la migrazione dal 2018. Tuttavia, l'eterogeneità del mercato del lavoro e degli interessi socio-politici degli Stati membri dell'UE ostacolano questo intento. Italia, Spagna, Grecia, Grecia, Cipro, paesi con un alto tasso di disoccupazione non hanno alcun interesse ad un aumento dell'immigrazione. L'Italia, ad esempio, ha previsto solo 30.850 permessi di ingresso per i lavoratori migranti nell'ambito del contingente annuale 2019. Alcuni paesi del nord dell'UE economicamente forti, come la Germania, hanno emanato leggi sull'immigrazione di lavoratori qualificati. Un certo numero di paesi dell'Europa orientale dell'UE, d'altro canto, soffrono di alti livelli di emigrazione e tenderebbero a considerare la nuova immigrazione di cittadini di paesi terzi verso i paesi dell'UE-15 come un'ulteriore concorrenza su questi mercati del lavoro. Anche le conseguenze dell'aumento dell'ammissione dei rifugiati negli anni 2015-2018 sono aperte. Quanto tempo ci vorrà perché il mercato del lavoro dell'UE assorba le persone che rimangono permanentemente nell'UE? È aperta anche la questione dei cittadini di paesi terzi irregolari senza permesso di soggiorno che vivono nell'UE entro la fine del 2019, il cui numero è attualmente stimato tra i 2 e i 4 milioni. Un mercato del lavoro comunitario uniforme e amministrato congiuntamente come presupposto per una politica comune dell'UE in materia di migrazione per ora resta un miraggio.

6. Come funziona il diritto di asilo in Italia?

L'articolo 10, comma 3 della Costituzione italiana recita: "Gli stranieri che non sono in grado di esercitare nel proprio Paese le libertà garantite dalla Costituzione italiana godono del diritto di asilo nel territorio della Repubblica secondo le disposizioni di legge". Si tratta di un diritto molto ampio, poiché la Costituzione italiana è una delle più avanzate al mondo in termini di libertà politiche. Naturalmente, c'è anche una tensione tra il testo della Costituzione e la realtà della Costituzione. Per oltre 40 anni in Italia non esisteva una legge che avrebbe disciplinato in modo più preciso il diritto fondamentale all'asilo. Fino ad allora, l'Italia aveva applicato la "clausola geografica" nella sua politica di asilo. L'asilo politico è stato quindi concesso quasi esclusivamente ai dissidenti fuggiti dal blocco sovietico. Solo la legge Martelli n. 39/1990 ha esteso il campo di applicazione della legge sull'asilo.

Secondo la dottrina giuridica prevalente, questo principio costituzionale a un rifugiato in Italia non conferisce il diritto alla residenza permanente in Italia, ma solo il diritto alla protezione temporanea fino a quando perdura la minaccia nel paese d'origine dell'interessato. I rifugiati hanno quindi il diritto di entrare nel territorio italiano, presentare la domanda e di ottenere la protezione temporanea in conformità con la legislazione vigente dello Stato e dell'UE. Se la domanda d'asilo viene respinta con effetto legale, il diritto di soggiorno sul territorio nazionale si estingue.

Ai sensi della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, i richiedenti asilo (rifugiati) non possono essere respinti alle frontiere se ciò li espone a pericoli per la vita e l'incolumità fisica. Secondo le norme di Dublino dell'UE, i richiedenti protezione o i migranti che entrano nell'UE senza visto e non hanno parenti diretti in un paese dell'UE devono presentare domanda di asilo nel paese dell'UE in cui sono entrati per la prima volta.

Il richiedente asilo presenta una domanda di protezione internazionale al questore (direzione della polizia) o alla polizia di frontiera. Il dipartimento "Diritti civili generali e immigrazione" del Ministero dell'Interno è tenuto ad esaminare la domanda. Le domande di protezione e di asilo sono dapprima esaminate dalla "Commissione territoriale per la concessione dello status di protezione internazionale". Si tratta di un rappresentante della prefettura, del questore, dell'UNHCR e dell'autorità locale competente. La decisione viene presa sulla base di un colloquio personale con l'aiuto di un traduttore. Attualmente in Italia ci sono circa 40 commissioni di questo tipo. In caso di gravi motivi umanitari che vietano il rimpatrio immediato, le commissioni possono deferire la richiesta al questore competente per ottenere un permesso temporaneo di soggiorno umanitario. La procedura richiede solitamente un anno, anche se la legge prevedeva un massimo di 35 giorni. Alla fine del 2018, 103.000 domande di asilo o altro status di protezione erano pendenti in Italia, mentre a metà del 2019 erano pendenti solo circa 60.000 domande. Il tasso di riconoscimento delle domande di asilo si trova in costante diminuzione, soprattutto da quando lo status di protezione umanitaria è stato abolito dalla legge 132/2018.

L'amministrazione dell'asilo è guidata dalla Commissione nazionale per la legge sull'asilo, che ha il compito di revocare e porre fine allo status di protezione concesso, nonché di supervisionare e coordinare tutte le commissioni territoriali. Le decisioni delle Commissioni regionali per il riconoscimento dello status di protezione internazionale possono essere impugnate dinanzi ai tribunali ordinari, in secondo grado dinanzi alla Corte d'appello e in ultimo grado dinanzi alla Corte di cassazione.

A chi può essere concesso l'asilo o la protezione internazionale? Fino alla fine del 2018 esistevano tre diverse forme di protezione:

1. lo status di **rifugiato** (rifugiato, asilo) per coloro che possono provare la persecuzione diretta nel proprio paese di origine secondo la definizione della Convenzione del 1951 sui rifugiati.

2. status di **protezione sussidiaria** (protezione temporanea) quando una persona al ritorno nel suo paese d'origine sarebbe esposta a pericoli per la vita e l'incolumità fisica a causa di guerra, terrore, tortura o altre circostanze. Si concede questo status quando non risulta applicabile lo status di rifugiato. Non si tratta di un permesso di soggiorno di lunga durata, ma rinnovabile a seconda della situazione, che contiene soprattutto un divieto di espulsione.

3. In presenza di altre gravi ragioni per la migrazione forzata dal proprio paese, fino alla fine del 2018 poteva essere concesso lo "**status di protezione umanitaria**", che è stato abolito dalla legge 132/2018.

Oltre allo status di protezione concesso ai singoli casi, esistono misure eccezionali per l'accoglienza dei rifugiati in situazioni di emergenza speciale, come la protezione temporanea a fini umanitari in presenza di conflitti e catastrofi naturali in paesi al di fuori dell'UE. L'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE prevede una clausola di emergenza per il caso in cui uno Stato membro dell'UE subisse pressioni a causa di un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi.

Chi può essere espulso ai sensi della legge sull'asilo? Solo i richiedenti la cui domanda è stata respinta in ultima istanza. Una volta ricevuto il cosiddetto avviso di espulsione, la persona interessata deve lasciare il paese entro 15 giorni. La presentazione di un ricorso ha effetto sospensivo e porta all'ottenimento di un permesso di soggiorno a causa di una nuova domanda d'asilo.

7. Come si è sviluppata finora la politica italiana in materia di asilo?

Da oltre 20 anni l'Italia è uno dei paesi dell'UE più ambiti dai migranti e rifugiati provenienti dall'Africa e dall'Asia meridionale. Ciò è dovuto principalmente alla sua posizione geografica - condivide l'accessibilità attraverso il Mediterraneo con la Grecia, Malta, Cipro e la Spagna - e alla sua politica di asilo e migrazione.

Tab. 3 – Sbarchi e vittime totali sulla rotta del Mediterraneo

<i>anno</i>	<i>Totale arrivi nei paesi mediterranei dell'UE</i>	<i>Arrivi in Italia</i>	<i>Totale morti e dispersi</i>
2014	225.455	ca. 170.000	3.538
2015	1.014.973	153.843	3.771
2016	362.753	181.436	5.096
2017	172.301	119.369	3.139
2018	144.436	23.370	2.277
2019 (bis 31.10.19)	136.279	Ca. 9.500	1.086

Fonte: UNHCR, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf;

Ministero degli Interni, Roma

La politica italiana in materia di asilo è da molti anni governata dallo slogan "emergenza sbarchi". Già negli anni '90, a causa dell'afflusso di rifugiati attraverso il Mare Adriatico, sono stati istituiti visti eccezionali per motivi umanitari e centri di accoglienza di emergenza. Allo stesso tempo, si è sviluppato un sistema di contrabbando ben organizzato, prima nei Balcani e poi nell'Africa settentrionale. Le autorità italiane hanno cercato di assorbire il crescente afflusso di migranti con nuove forme di protezione (protezione sussidiaria, protezione umanitaria). I primi centri di accoglienza sono stati

creati in tutta fretta, lasciando molto a desiderare in termini di qualità degli alloggi e di assistenza e portando in alcuni casi a interventi di polizia e autorità giudiziarie.

L'Italia da un'ampia parte dei migranti sbarcati è considerata un paese di transito piuttosto che di destinazione e di accoglienza definitiva. Di conseguenza, per tanti anni né le autorità italiane né i migranti erano interessati ad una corretta registrazione. Per anni, migranti appena sbarcati potevano liberamente proseguire il loro viaggio verso il nord, cioè verso altri paesi dell'UE di loro scelta, soprattutto Germania, Francia, Svezia e Regno Unito. Dal 2015, anno della crisi, questi Stati non hanno più accettato che migranti sbarcati in Italia non venissero registrati secondo le norme del regolamento di Dublino III per richiedere protezione internazionale sul territorio italiano.

Nel 2018 in Italia sono state presentate 53.596 nuove domande di asilo, mentre sono state esaminate 95.210 domande, di cui il 32,2% è stato accettato. Alla fine dell'anno erano ancora in sospeso quasi 100.000 domande, che sono state esaminate più rapidamente nel 2019. Alla fine del 2018 sul territorio nazionale vivevano circa 189.000 rifugiati riconosciuti con i vari tipi di protezione internazionale. Le commissioni di area hanno tassi di riconoscimento molto diversi. Mentre al sud le decisioni tendono ad essere positive, al nord prevalgono i rifiuti. Tuttavia, in pochissimi casi i richiedenti asilo respinti lasciano effettivamente il paese. I rimpatri non vengono quasi mai effettuati perché non esistono o non funzionano gli accordi con i paesi di origine dei migranti.

Tab. 4 – Nuovi arrivi e domande di asilo in Italia 1997-2018

<i>anno</i>	<i>Arrivi</i>	<i>Domande di asilo</i>
1997	22.343	2.595
1998	38.134	18.496
1999	49.999	37.318
2000	26.817	24.296
2001	20.143	21.575
2002	23.719	18.754
2003	14.331	15.274
2004	13.635	10.869
2005	22.939	10.704
2006	22.016	10.026
2007	20.455	13.310
2008	36.951	31.723
2009	9.573	19.090
2010	4.406	12.121
2011	62.692	37.350
2012	13.267	17.352
2013	42.925	26.620
2014	170.100	63.456
2015	153.843	83.970
2016	181.436	123.600
2017	119.369	130.119
2018	23.370	53.596
2019 (bis 31.10.19)	Ca. 9.500	

Fonte: Ministero degli Interni, Commissione nazionale dell'asilo (Nota: le domande di asilo possono essere presentate anche in un momento successivo allo sbarco o arrivo alla frontiera italiana, oppure possono essere ripresentati dopo essere stati respinte nella prima fase).

In seguito alla chiusura virtuale della rotta migratoria attraverso la Grecia e i Balcani a seguito dell'accordo UE-Turchia del 2016, il flusso di migranti e profughi si è spostato alla rotta del Mediterraneo centrale dalla Libia verso l'Italia e Malta. Il numero di sbarchi in Italia è fortemente aumentato nel 2016 e nel 2017, per poi diminuire nuovamente nel 2018 e nel 2019. Il tentativo di trasferire un accordo di questo tipo alla Libia è stato difficilmente realizzabile, essendo questo paese privato di un potere statale centrale e stabile in seguito alla rivoluzione del 2011.

In considerazione del continuo aumento degli arrivi di rifugiati in Grecia e in Italia, nel 2016 l'UE ha deciso di distribuire 160.000 migranti sbarcati in Grecia e in Italia agli altri paesi dell'UE secondo un sistema di quote (reinsediamento, trasferimento). Alla fine del 2018, però, solo 34.000 rifugiati erano stati effettivamente reinsediati in un altro paese dell'UE, che si assume la responsabilità delle procedure di accoglienza e di asilo. Questa mancanza di solidarietà da parte dei partner dell'UE nei confronti della Grecia e dell'Italia ha dato un forte impulso ai partiti populistici di destra e agli ambienti critici dell'integrazione. Il Ministro dell'Interno Salvini nel periodo giugno 2018 fino ad agosto 2019 ha bloccato le navi con migranti salvati a bordo per 25 volte per giorni e settimane in mare o davanti ai porti italiani. Durante questo periodo sono stati salvati e portati in Italia solo 1.346 migranti, 593 dei quali furono ridistribuiti ad altri paesi membro UE.

Anche il trasferimento di migranti clandestini, che dal paese di primo ingresso si sono recati in un altro paese membro UE (la cosiddetta procedura di presa in carico prevista dalla normativa di Dublino, i "dublinati"), è stato applicato solo parzialmente nell'UE. Nell'UE, i richiedenti asilo devono presentare domanda di asilo nel paese di primo ingresso. Se viaggiano in un altro paese (migrazione secondaria) e presentano domanda di protezione in quel paese, possono essere rimpatriati al paese di primo ingresso. Questo processo è rafforzato dall'obbligo del primo paese di ingresso di rilevare le impronte digitali dei migranti all'ingresso nel loro territorio, che sono conservate nella banca dati EURODAC.

Il crescente numero di arrivi e il blocco della migrazione secondaria da parte dei paesi limitrofi dell'UE dopo la "crisi dei rifugiati" del 2015 ha portato ad un aumento delle domande di asilo in Italia a partire dal 2016. Nel 2016 erano 123.600, collocando l'Italia al terzo posto nell'OCSE dopo Germania e Stati Uniti. Nel 2017 sono pervenute 126.550 domande di migranti, per la maggior parte provenienti dall'Africa subsahariana e dall'Asia meridionale. Inizialmente, la maggior parte dei richiedenti asilo ha potuto ottenere uno dei tre tipi più importanti di protezione: rifugiato politico, protezione sussidiaria, protezione umanitaria (nazionale). A partire dal 2017, il tasso di riconoscimento è diminuito arrivando al 35% nel 2018 (status di rifugiato, sussidiario e di protezione umanitaria).

Tab. 5 – Risultati delle domande di asilo presentate in Italia, decise nel 2018 (in %)

<i>Provenienza del richiedente</i>	<i>rifugiato</i>	<i>Protezione sussidiaria</i>	<i>Protezione umanitaria</i>	<i>Domanda negata</i>	<i>Non ritrovabile</i>	<i>Totale (numero assoluto)</i>
Africa	6	3	20	61	9	63.798
Asia	9	8	19	57	7	25.749
Europa	6	5	32	46	10	3.504
America	25	13	41	13	7	2.067
Oceania	0	0	0	100	0	1
Altri	8	6	31	43	13	457
Totale	7% (7.096)	5% (4.319)	21% (20.014)	59% (56.002)	8% (8.145)	95.576

Fonte: Ministero degli Interni – Vestanet C3

La maggior parte dei richiedenti asilo nel 2018 proveniva dall'Africa, mentre il numero di migranti dell'Asia meridionale è in calo. L'Italia è stata solo marginalmente interessata dall'afflusso di rifugiati siriani a partire dal 2014.

Sebbene il numero delle commissioni territoriali per l'asilo sia quadruplicato dal 2013 e il personale sia nettamente aumentato, in Italia l'intera procedura di asilo è rimasta lunga e macchinosa. Di norma, quasi la metà dei richiedenti asilo respinti si appellano ai tribunali di seconda istanza; molti si appellano anche al terzo grado di giudizio. L'istituzione di servizi giudiziari speciali per l'immigrazione e l'abolizione di un'istanza giudiziaria per accelerare i procedimenti ha contribuito a lenire la situazione solo nel corso del 2018 e 2019. Dal 2013, la percentuale dei richiedenti asilo riconosciuti sul numero totale delle domande di asilo è costantemente diminuita. Nel 2018, il 59% delle domande è stato respinto (cfr. tabella 5). I richiedenti asilo respinti hanno il diritto di rimanere sul territorio nazionale fino alla sentenza definitiva. Un numero di richiedenti asilo non aspettano il verdetto definitivo, ma preferiscono spostarsi in altri paesi che offrono prospettive di accoglienza migliori (8.145 richiedenti introvabili nel 2018).

Per quanto riguarda il rimpatrio dei richiedenti asilo definitivamente respinti anche l'Italia negli ultimi anni non ha fatto grandi progressi. Finora la polizia non è stata in grado di localizzare ed espellere nemmeno il 10 per cento delle persone interessate da un foglio di espulsione. Il governo italiano non è stato in grado di concludere accordi di rimpatrio anche con i più importanti paesi di origine dei migranti. Il ritorno volontario assistito (RVA) ha funzionato solo in pochi casi. L'Italia è molto indietro rispetto alla Germania e al Regno Unito per quanto riguarda il tasso di rimpatrio. Di conseguenza, la maggior parte dei richiedenti asilo respinti (sia migranti irregolari mai registrati sia migranti con permessi di soggiorno scaduti) rimangono nel paese fino a nuovo avviso. L'ISMU ha stimato il numero di migranti privi di documenti a 500.000 nel 2018 che alla fine del 2019 potrà raggiungere i 600.000.

Il numero relativamente elevato di arrivi di migranti e di nuove domande di asilo entro il 2017 e la lunga durata delle procedure hanno portato a porre l'accento sull'accoglienza e sul trattamento delle procedure. Nel settembre 2017, quasi 200.000 richiedenti asilo risultavano accolti e assistiti nelle strutture di accoglienza finanziate dallo Stato. Il Ministero dell'Interno si trovava alla ricerca urgente di nuovi alloggi, anche in piccole strutture decentrate. Molti Comuni si sono opposti all'accoglienza dei rifugiati, soprattutto perché, a differenza delle Regioni, non era prevista una quota obbligatoria di richiedenti asilo da accogliere da parte di ogni Comune.

Quando il 17 dicembre 2017 il Parlamento europeo ha approvato un emendamento al regolamento di Dublino, gli eurodeputati M5S hanno votato contro, mentre i deputati della Lega si sono astenuti.

L'Italia sta compiendo grandi sforzi per modificare il regolamento di Dublino, affinché la responsabilità di gestire le procedure di asilo non venisse più lasciata al solo paese di primo ingresso, ma i richiedenti asilo venissero immediatamente distribuiti tra il resto dell'UE secondo un sistema di quote prestabilite. Nel settembre 2019 a Malta è stato raggiunto un nuovo accordo sulla distribuzione dei rifugiati nell'UE. Questo accordo, pattuito fra Malta, Italia, Francia, Spagna e Germania, finora non ha ancora trovato altre adesioni. Di seguito il Consiglio europeo ha bloccato questo progetto.

Anche l'accordo concluso il 2 febbraio 2017 tra l'Italia e il governo Serraj a Tripoli deve essere rinnovato a breve (febbraio 2020). Su questa base, l'Italia ha finanziato la guardia costiera libica e i centri di accoglienza per i migranti gestiti dal governo. Sono state inoltre finanziate operazioni congiunte della guardia costiera libica e di FRONTEX. Di fronte a gravi violazioni dei diritti umani, questo accordo è ora considerato inadeguato e tali centri di accoglienza dovrebbero essere gestiti da organizzazioni internazionali.

Tab. 6 – Espulsioni e rimpatri decretati e realizzati nell'UE e in Italia

<i>Anno</i>	<i>Esplorazione decretati nell'UE</i>	<i>Rimpatri effettuati nell'UE</i>	<i>Rimpatri effettuati in Italia</i>	<i>Quota rimpatri sul totale delle espulsioni decretate in %</i>
2012			7.365	25,1
2013			5.860	24,5
2014			8.153	20,1
2015	76.783	48.447	4.670	17,7
2016	305.365	175.268	5.715	17,7
2017	64.312	39.586	6.514	18
2018			6.820	28,2
2019 (fino 31.10.)			5.261	

Fonte: Corriere della Sera, IDOS 2019, 171

L'immigrazione irregolare e incontrollata è una caratteristica fondamentale della storia migratoria italiana dal 1990, anno dell'apertura dell'Albania. In un primo momento, gli immigrati senza documenti sono rimasti nel paese e hanno cercato il loro sostentamento nella diffusa economia sommersa. Lo stato ha organizzato diverse regolarizzazioni, che hanno portato a centinaia di migliaia di migranti che hanno successivamente ottenuto i permessi di soggiorno. Dal 2013, tuttavia, tali "sanatori" non esistono più, perché è diventato chiaro che ciò ha creato in modo permanente nuovi incentivi per un'ulteriore immigrazione irregolare. L'alternativa era quindi l'uso del diritto d'asilo, che è stato sempre più tassato. Il governo formato nel giugno 2018 da Lega e Movimento 5 Stelle con il Ministro dell'Interno, Matteo Salvini, e il governo formato nel giugno 2018, si è concentrato sul rafforzamento della legge sull'asilo, su maggiori controlli alle frontiere e su una restrizione dei benefici per i rifugiati. La linea del governo Conte II è ancora aperta.

8. Cosa ha cambiato il "Decreto Salvini" nell'accoglienza dei richiedenti asilo?

L'inasprimento della legge italiana sull'asilo porta un nome. Il cosiddetto Decreto Salvini del 4.10.2018, intitolato all'ex Ministro dell'Interno del Governo Conte I, convertito nella legge 10 dicembre 2018, n. 132, non disciplina l'intera materia dell'immigrazione, ma solo singoli aspetti. Il Testo Unico Immigrazione è stato ripetutamente modificato dal 1991. La legge 132/2018 mira a rendere più difficile l'accesso allo status di protezione e limita fortemente i diritti dei richiedenti asilo. Il Ministro dell'Interno Salvini era ansioso non solo di dichiarare guerra alla tratta e alle organizzazioni umanitarie, ma anche di rendere la vita più difficile per i richiedenti asilo durante la procedura di asilo. Secondo il regolamento in vigore fino all'ottobre 2018, un rifugiato o migrante appena sbarcato, in applicazione delle direttive UE in materia di asilo e protezione internazionale, poteva scegliere tra tre categorie di status di protezione:

1. asilo politico classico: il richiedente deve dimostrare di essere personalmente perseguitato nel suo paese per motivi di religione, etnia o convinzioni politiche e di essere a rischio di vita e di vita al momento del rimpatrio. Questa persecuzione individuale sta diventando sempre più rara e colpisce meno del 10% dei richiedenti.

2. lo **status di protezione sussidiaria** potrebbe essere richiesto da quei migranti e rifugiati che cercano di sfuggire ad un pericolo generale e ad una situazione di crisi nel loro paese d'origine, ad esempio guerre, terrorismo, calamità naturali. Negli ultimi 10-15 anni, afgani, iracheni e siriani, ma anche somali ed eritrei, hanno fatto uso di questa categoria di protezione.

3. c'era poi una categoria residuale denominata "**protezione umanitaria**", nella quale rientrano persone che, secondo l'art.10 della Costituzione italiana, non possono godere degli stessi diritti nel loro paese d'origine che in Italia. Negli anni fino all'ottobre 2018, questa categoria rappresentava tra il 30-40% di tutti i casi di richiedenti di protezione riconosciuti. Questo status di protezione prevede un permesso di soggiorno di due anni (rinnovabile), l'accoglienza nelle strutture pubbliche e il diritto a vari tipi di prestazioni di integrazione.

Lo status di protezione umanitaria è stato abolito dal "Decreto Salvini" e dalla successiva Legge 132/2018. Poiché nel 2017, 2018 e 2019 in Italia sono sbarcati meno rifugiati di guerra, si teme che il 90% dei nuovi arrivati non riceva né protezione umanitaria (abolita) né sussidiaria (riservata ai rifugiati di guerra). Ciò aumenterebbe il numero di migranti che vivono illegalmente in Italia. Oggi lo status di protezione umanitaria è concesso solo ai migranti che ne hanno fatto richiesta prima dell'ottobre 2018.

Quali altre modifiche sono state apportate alla legge italiana in materia di asilo? La presentazione delle domande d'asilo è stata resa ancora più difficile. Ad esempio si stanno introducendo test del DNA per provare l'appartenenza familiare. Vi sono anche innovazioni nel trattamento delle persone fermate all'atto dell'attraversamento illegale della frontiera da paesi terzi.

Nel quadro della nuova procedura "accelerata" delle istanze di asilo alle persone sospettate di aver commesso un reato o alle persone condannate che perdono lo status di protezione internazionale non viene più concesso l'estensione del permesso di soggiorno. Non vi è più effetto sospensivo per le nuove domande di asilo che fanno seguito al rigetto della prima domanda. Non è quindi possibile presentare una nuova domanda d'asilo durante la procedura di rimpatrio. L'elenco dei reati che comportano la revoca dello status di protezione concesso è stato ampliato.

Inoltre, la legge 132/2018 ha introdotto il concetto di paese di origine sicuro. Tuttavia, non è stato ancora redatto un elenco dei paesi di origine sicuri. Infine è prevista la costruzione di nuovi centri di permanenza e rimpatrio (CPR).

Le forme di accoglienza dei richiedenti asilo sono sostanzialmente modificate dalla legge 132/2018. La sistemazione dei richiedenti, da un lato, e delle persone riconosciute bisognose di protezione, dall'altro, è chiaramente separata. I richiedenti asilo non hanno diritto all'alloggio nello SPRAR (ora SIPROIMI). Sia il richiedente asilo che il richiedente asilo "dublinati", cioè ritrasferiti in Italia, dove avevano presentato la prima richiesta di asilo, possono essere ospitati solo nei centri di prima accoglienza e nei centri CAS. Alle famiglie con figli minori non saranno più concesse condizioni speciali di accoglienza.

I servizi di assistenza e di integrazione in questi centri sono ridotti al minimo. La tariffa giornaliera per richiedente asilo sarà ridotta, costringendo di fatto i centri di accoglienza più piccoli a chiudere. Si prevede che in futuro ci saranno solo centri di accoglienza più grandi. I richiedenti asilo non possono più registrarsi presso le autorità locali del loro luogo di residenza e possono essere trattenuti nei punti caldi o nei centri di prima accoglienza se la procedura di riconoscimento deve essere completata. Per l'acquisizione della cittadinanza, la prova di una buona conoscenza della lingua italiana (livello B-1) è stata resa obbligatoria da un certificato rilasciato da un'istituzione riconosciuta dal Ministero dell'Istruzione. Le autorità competenti possono ora impiegare fino a 48 mesi per trattare le domande di naturalizzazione.

Nel complesso, la legge 132/2018, applicata dalla Lega e sostenuta dal M5S, ha notevolmente inasprito la legge italiana sull'asilo e ha ridotto significativamente le possibilità dei migranti di ottenere lo status di protezione in Italia. Rimane completamente incerta la sorte di almeno 600.000 cittadini di paesi terzi che alla fine del 2019 vivono illegalmente in Italia. Resta da vedere se il governo di Conte II ritirerà punti decisivi della legge 132/2018, voluta da Matteo Salvini.

9. Il diritto d'asilo: un diritto fondamentale sempre più snaturato?

Sì, ci sono varie indicazioni che questo sia il caso. In generale, centinaia di migliaia di migranti ogni anno si presentano sul territorio di un paese membro dell'UE e inoltrano una domanda di protezione umanitaria o di asilo. I lavoratori migranti si sentono costretti a ricorrere a questa forma di accesso alla permanenza all'interno dell'UE in assenza di forme di accesso legali per motivi di lavoro. Lo status di rifugiato e di protezione internazionale attribuisce un diritto di soggiorno temporaneo, ma la prospettiva di permanenza a lungo periodo è incerta. D'altro canto, in base al diritto internazionale e comunitario, gli Stati membri hanno obblighi precisi in termini di accoglienza e riconoscimento di richiedenti di protezione internazionale.

Rappresentanti di ONG umanitarie ritengono che il comportamento strategico dei richiedenti asilo sia giustificato: occultare l'identità, inventare persecuzioni e altri motivi di fuga, inganno e disinformazione, non registrazione all'ingresso al fine di preservare l'opportunità di asilo in un altro paese dell'UE, allontanamento dalle strutture di accoglienza predisposte, migrazione secondaria in un altro paese membro: tutte queste forme di non-cooperazione con le autorità non sono sanzionate. Non sembrano esistere obblighi di cooperazione da parte dei richiedenti di asilo.

Nell'UE, la maggior parte delle domande di asilo è attualmente respinta in quanto infondata. Nel 2018 il tasso di riconoscimento nell'insieme dell'UE è stato del 37%, mentre in Italia ha raggiunto solo il 35%, di cui solo l'11% ha ricevuto lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria. Tuttavia, la procedura per la determinazione di tale circostanza da parte di più istanze giuridiche è complessa, lunga e costosa. I richiedenti, benché ammessi all'occupazione temporanea dopo 30 giorni dall'arrivo, sono spesso condannati a non fare nulla, a meno che non trovino un impiego occasionale. Nella regolamentazione legislativa e nella prassi odierna, la normativa sull'asilo sembra semplicemente inadatta a far fronte alla pressione migratoria proveniente dal Sud del mondo. Nel 2019, l'UNDP ha condotto una ricerca sulle caratteristiche sociali dei richiedenti asilo africani presenti nei centri di accoglienza in Italia (UNDP, *Scaling Fences 2019*), identificando le seguenti caratteristiche:

- Un livello medio di istruzione basso.
- La maggior parte delle persone nel paese di origine ha lavorato come lavoratori non qualificati o come agricoltori, solo il 25% come lavoratori qualificati.
- Prima di arrivare in Italia, solo l'11% aveva una certa conoscenza della lingua italiana.
- Il 2% ha trovato lavoro durante il soggiorno nei centri di accoglienza. La maggioranza non sapeva nemmeno che i richiedenti asilo potevano lavorare.
- La maggior parte dei migranti inizialmente voleva rimanere in Libia per lavorare.
- Il 90% ha dichiarato di aver lasciato il proprio paese per motivi di lavoro.
- I meno qualificati e i più giovani indicano l'Italia come paese di destinazione preferenziale. I candidati più anziani e qualificati desiderano recarsi in Gran Bretagna, Germania, Svezia, Francia o Svizzera.
- I migranti sono costretti ad utilizzare la legislazione vigente in materia di asilo in Europa con varie forme di protezione e soggiorno almeno temporaneo come accesso all'UE.

Come reazione al crescente snaturamento diritto d'asilo a fini dell'immigrazione per motivo di lavoro, sempre più paesi europei stanno introducendo la categoria dei "paesi di origine e di transito sicuri", che permette alle autorità di respingere e rimpatriare automaticamente i nuovi migranti che arrivano da questi paesi.

10. Quali regole per l'immigrazione e il diritto d'asilo?

L'Italia da più di 30 anni è passata da un paese di emigrazione ad un paese di immigrazione. Dal 1860 al 1985 circa 30 milioni di italiani sono emigrati per sfuggire a fame, povertà e disoccupazione. Negli anni '50 e '60, 5 milioni di meridionali italiani sono emigrati nell'Italia settentrionale per motivi di lavoro. Solo verso la fine degli anni '80 è iniziata l'immigrazione dai paesi extracomunitari e da allora l'Italia ogni anno ha registrato un saldo migratorio positivo (più immigrazione che emigrazione).

Tuttavia, negli anni 1990 non esisteva una regolamentazione completa della migrazione per motivi di lavoro. In presenza di alti numeri di immigrati sprovvisti di permesso di soggiorno valido lo Stato ripetutamente ha adottato misure per legalizzare queste posizioni (sanatorie). Dal 1986, i governi italiani hanno ammesso un totale di sette regolarizzazioni (amnistie per immigrati clandestini) al fine di orientare una situazione di fatto in una direzione legale e ordinata. Il governo Berlusconi ha ordinato la più ampia legalizzazione nel 2002, con 630.000 posizioni riorganizzate. Dal 2012 non c'è stata una tale legalizzazione. Sotto la pressione dei datori di lavoro e dei sindacati, lo Stato ha dovuto offrire questa opportunità anche ai lavoratori irregolari, di cui ha beneficiato sotto forma di imposte e contributi sociali.

La legge sulla migrazione Bossi-Fini del 2002 vietava l'ingresso per motivi di lavoro senza un contratto di lavoro già concluso. Se uno straniero impiegato in Italia perde il lavoro (senza la "carta di soggiorno di lunga durata"), il permesso di soggiorno associato scade dopo un certo periodo. Per far fronte alle esigenze del mercato del lavoro è stato fissato un contingente annuo massimo di permessi di ingresso per i lavoratori dipendenti e autonomi provenienti da Paesi extracomunitari (decreti flusso). Infine sono state emanati provvedimenti di emergenza, in particolare in materia di diritto d'asilo. Oggi è quasi impossibile per i migranti per motivi di lavoro provenienti da paesi terzi ottenere un visto per l'immigrazione regolare in Italia. Per il 2019, secondo questo decreto flusso, sono previsti non più di 30.850 autorizzazioni (visti di ingresso) di questo tipo, la maggior parte dei quali sono riservati a categorie particolari di lavoratori (ad esempio, 18.000 lavoratori stagionali). Le imprese possono assumere legalmente un cittadino di paese non-UE solo se soggiornante ancora nel suo paese d'origine e a condizione che ritiri il visto di ingresso per motivi di lavoro presso i consolati italiani del rispettivo paese. Negli ultimi 15 anni, tuttavia, il ricongiungimento familiare è stato il motivo di immigrazione più frequente in termini numerici.

Entro il 2018 il numero di stranieri che vivono legalmente in Italia - a parte centinaia di migliaia di naturalizzazioni - ha toccato 5,2 milioni (IDOS, Dossier statistico immigrazione 2019). Si stima che almeno un terzo dei cittadini di paesi terzi attualmente residenti in Italia abbia iniziato il loro soggiorno come immigrati irregolari. Inoltre, ci sono almeno 500.000 migranti che vivono illegalmente nel paese (stima ISMU per il 2018). Secondo l'ISMU, il numero totale di stranieri presenti in Italia nel 2018 arriva a 6 milioni, il che corrisponde al 10,1% della popolazione totale.

Nel complesso, l'Italia ha un notevole fabbisogno di manodopera straniera. Nel 2015, le famiglie italiane hanno impiegato quasi 800.000 lavoratori domestici e badanti, un decimo dei quali non registrati, cioè in nero e senza assicurazione sociale. I settori economici che impiegano la maggior parte degli stranieri sono l'edilizia, la gastronomia, il settore alberghiero e l'agricoltura. I migranti sono

inoltre maggiormente occupati nei servizi poco qualificati (servizi di corriere, servizi di pulizia, commercio all'ingrosso e commercio di migranti). Nel 2018 più di 600.000 aziende risultavano gestite da stranieri, un decimo di tutte le aziende. Ciò dimostra che, con la diminuzione della forza lavoro interna, l'occupazione degli stranieri è diventata indispensabile. Tuttavia, occorre anche tenere presente che i lavoratori stranieri sono in media più colpiti dalla disoccupazione. Nel 2018, il tasso di disoccupazione degli stranieri in Italia era del 14%, verso un tasso generale del 10,2%. Questo è stato un altro motivo per cui il governo ha frenato il rilascio di nuovi visti d'ingresso per motivi di lavoro.

Anche il livello notoriamente elevato del lavoro sommerso in Italia rimane problematico: migliaia di stranieri sono impiegati illegalmente, senza contratto e spesso in condizioni di sfruttamento, soprattutto nell'agricoltura, nella ristorazione, nell'industria alberghiera e nell'edilizia. Per combattere il collocamento illegale (capolarato) e lo sfruttamento dei lavoratori, nel 2016 il Parlamento ha approvato una legge per inasprire le sanzioni e organizzare meglio il lavoro stagionale.

Poiché l'accesso regolare al mercato del lavoro italiano sembra essere bloccato, cittadini di paesi non-UE in cerca di lavoro in Italia si vedono costrette a cercare percorsi alternativi irregolari. Nelle brache che oggi approdano alle coste italiane si trovano sia rifugiati sia migranti per lavoro. Essendo costretti a richiedere protezione internazionale, appesantiscono un sistema di esame, riconoscimento e accoglienza che già si trova in affanno. Per la gestione di tutte le procedure legate al riconoscimento dei migranti e rifugiati oggi è in funzione un apparato che richiede una spesa di alcuni miliardi di euro. Tutti i passeggeri delle barche in arrivo sperano di trovare un porto sicuro, accoglienza, lavoro e una vita migliore in Europa. Il singolo migrante ha sempre una buona ragione per intraprendere un viaggio così arduo. Tuttavia, il paese ospitante ha il diritto di determinare quanti e quali migranti è disposto ad accettare, vale a dire di consentire la migrazione di manodopera nella misura e con le qualifiche di cui ha effettivamente bisogno. Gestire l'immigrazione per lavoro per un paese significa essere in grado di gestire l'immigrazione secondo i propri interessi.

In caso contrario, il paese ospitante avrà crescenti problemi di integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro. In Italia, il tasso di occupazione delle persone con status di protezione umanitaria è solo del 26% dopo 5 anni. Solo dopo 15 anni dall'arrivo questo tasso raggiunge il 60%. In Svezia, dopo l'emergere di enormi problemi nell'occupazione degli stranieri, a partire dal 2015 si è verificata una svolta nell'approccio politico caratterizzato da una grande apertura. È stato riconosciuto che l'elevata disoccupazione tra gli immigrati ha messo seriamente a repentaglio la stabilità sociale nel suo complesso.

Se non esistono vie legali di immigrazione per motivi di lavoro, rimangono a casa coloro che non vogliono assumersi i pericoli e le incertezze della migrazione illegale. Altri cercheranno comunque di mettersi in strada e di raggiungere la meta. Tuttavia, l'immigrazione irregolare non porta necessariamente al successo se i paesi ospitanti non stanno al gioco negando il riconoscimento e respingendo in misura crescente le domande di asilo.

È possibile regolare e controllare la migrazione della manodopera in accordo con i paesi di origine in Africa e Asia meridionale? Il nuovo Patto ONU sulle migrazioni, approvato nel dicembre 2018 a Marrakech, lo prevede. In cooperazione con i paesi dell'Asia meridionale e dell'Africa, si potrebbero creare canali di migrazione legale, limitando nel contempo l'immigrazione irregolare. Tuttavia, questo compito di controllo non può essere imposto unilateralmente solo ai paesi di transito nordafricani. Altrimenti si rischia che i migranti diventino uno strumento per ottenere maggiori aiuti economici o per ricattare i paesi UE sul piano dei diritti umani e della democrazia.

Una politica migratoria funzionante dovrebbe selezionare, sulla base di criteri chiari, i migranti di cui l'economia e la società hanno bisogno. In cambio, la politica dovrebbe offrire chiare offerte di integrazione e modalità più rapide di acquisizione della cittadinanza: accesso più facile all'apprendimento della lingua, alla formazione professionale, al ricongiungimento familiare, alle esigenze di alloggio e di collocamento - tutto questo può essere organizzato in modo più specifico con una politica migratoria ben ragionata e lungimirante. Questo è l'obiettivo delle nuove leggi sull'immigrazione di lavoratori non-UE qualificati che sono state approvate in altri paesi dell'UE.

Oltre ai lavoratori migranti, in futuro ci saranno anche rifugiati provenienti da zone di guerra e di crisi. Ma l'Europa non può essere né il rifugio dei rifugiati provenienti da tutti gli Stati autoritari né la zona di accoglienza per tutte le persone socialmente bisognose. Gli Stati sociali europei ne sarebbero rapidamente sopraffatti. Per questo motivo l'Italia, come l'Unione europea nel suo complesso, continuerà a concedere lo status di protezione umanitaria solo a chi ne ha bisogno. La successiva legalizzazione (cambiamento del titolo di residenza all'interno del paese membro UE, "cambio di corsia") con criteri chiari per quanto riguarda la lingua, la durata del soggiorno, il lavoro, l'integrità può essere consentita. Ai lavoratori migranti interessati può anche essere consentita la "migrazione circolare", cioè il ritorno temporaneo, con la possibilità di rientrare in un secondo momento. E' meglio avere più migranti riconosciuti con diritti chiari nel paese che avere persone che aspettano in attesa inutilmente per anni in centri di accoglienza con prospettive del tutto poco chiare, che poi diventano clandestini.

Secondo Stefano Allievi (Allievi 2018, 117) è insostenibile dare libero sfogo al flusso, né permettere un'immigrazione libera da ogni vincolo. L'afflusso andrebbe ridotto ad un livello socialmente accettabile, operando per contro forti investimenti nei paesi di origine, in modo che un maggior numero di persone altrimenti costrette ad emigrare abbia maggiori probabilità di trovare lavoro e reddito in patria. La migrazione deve essere regolamentata in conformità con gli standard internazionali, seguendo gli interessi e il fabbisogno dei paesi accoglienti. Un canale regolato con chiuse, afferma Allievi, è meglio di un fiume non regolato che si fa strada con i passatori.

Bibliografia

- Alexander Betts/Paul Collier (2017), *Gestrandet. Warum unsere Flüchtlingspolitik allen schadet – und was jetzt zu tun ist*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Paul Collier (2014), *Exodus. Warum wir Einwanderung neu regeln müssen*, Siedler Verlag
- Paul Collier (2009), *L'ultimo miliardo, Perché i paesi più poveri diventano sempre più poveri e cosa si può fare per aiutarli*, Ed. Laterza, Roma-Bari
- Paul Collier (2011), *Guerre, armi e democrazia*, Ed. Laterza, Roma-Bari
- Karl-Heinz Meier-Braun (2018), *Schwarzbuch Migration. Die dunkle Seite unserer Flüchtlingspolitik*, C.H. Beck, München
- Karl-Heinz Meier-Braun (2015), *Einwanderung und Asyl*, C.H. Beck, München
- Stefano Allievi/Gianpiero Dalla Zuanna (2016), *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione*, Editori Laterza, Roma-Bari
- Stefano Allievi (2018), *Immigrazione – Cambiare tutto*, Editori Laterza, Roma-Bari
- Stephen Smith (2018), *Fuga in Europa – La giovane Africa verso il vecchio continente*, Einaudi, Torino
- D. Ionesco/D. Mokhnacheva/F. Gemenne (2017), *Atlas der Umweltmigration*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Belachew Gebrewold/Tendayi Bloom (2016), *Understanding Migrant Decisions: From Sub-Saharan Africa to the Mediterranean Region*, Routledge
- Fondazione Leone Moressa (2018), *Rapporto sull'economia dell'immigrazione 2017*, Milano
- Wolfgang Lutz und Sergei Scherbov (2009), *Can Immigration Compensate for Europe's Low Fertility?* Vienna Institute for Demography, Vienna
- Khalid Koser (2009), *Le migrazioni internazionali*, Il Mulino, Bologna
- Maria Maciotti/Enrico Pugliese (2010), *L'esperienza migratoria: immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma-Bari
- Ministero del Lavoro (2018), *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, 8° Rapporto, Roma
- R. Impicciatore/A. Rosina/M. Livi Bacci (2017), *Popolazione e politica*, e-book Neodemos, Firenze
- Neodemos (2017), *Ius soli, ius culturae. Un dibattito sulla cittadinanza dei giovani immigrati*, e-book Neodemos, Firenze
- UNDP (2019), *Scaling Fences: Voices of Irregular African Migrants to Europe*. 21.10.2019
- Caritas Europa, *The „criminalisation“ of solidarity towards migrants*, 20.6.19

Rapporti e ricerche

IOM, Missing Migrant Project - IOM Global Migration Data Analysis Centre GMDAC:
<https://missingmigrants.iom.int/about>

Organizzazione internazionale per i migranti (IOM): www.iom.int

Alto Commissariato ONU per i rifugiati (UNHCR): www.unhcr.org; www.unhcr.it

Sezione Ricerche del Portale per l'integrazione dei migranti: <http://www.integrazionemigranti.gov.it>

OXFAM, Un'economia per i 99%, 2017, www.oxfam.org

Rapporto CNEL sugli indici di integrazione: <http://www.cnel.it>

Rapporto Immigrati e Previdenza INPS: www.inps.it/

Silvia Migali/Marco Scipioni (2018), *A global analysis of intentions to migrate*, European Commission (Joint Research Center):

https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/technical_report_on_gallup_v7_finalpubsy.pdf

IDOS, *Dossier statistico Immigrazione 2018*, Roma: <http://www.dossierimmigrazione.it/>

IDOS, *Dossier statistico Immigrazione 2019*, Roma: <http://www.dossierimmigrazione.it/>

Fondazione ISMU (Iniziativa e Studi sulla Multietnicità, *24° Rapporto sulle migrazioni 2018*, Franco Angeli 2019; <http://www.ismu.org/ventriquattresimo-rapporto-sulle-migrazioni-2018/>

IOM, World Migration Report 2018: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf

European Union Agency for Fundamental Rights (2018), *Migration to the EU: five persistent challenges*, February 2018; <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/five-persistent-migration-challenges>

Ministero dell'Interno, Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia:

[www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/pubblicazioni/Rapporto o accoglienza ps.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/pubblicazioni/Rapporto_accoglienza_ps.pdf)

Ministero dell'Interno: <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>

EUROSTAT Asylum Quarterly Report: www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report

Monitoring sulla situazione die migranti sulla rotta die Balcani: www.borderviolence.eu

UNDP-Multiple Poverty Index: <http://hdr.undp.org/en/2019-MPI>

Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI): www.ispionline.it

Lenius: <https://www.lenius.it/sistema-di-accoglienza-dei-migranti-in-italia/>

Dati rilevanti sull'immigrazione e asilo nell'UE: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics

Tutti i documenti UE importanti in materia di asilo e immigrazione:

https://ec.europa.eu/germany/refugees_de

La normativa comunitaria sul diritto d'asilo: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/justice_freedom_security/2301.html?locale=de&root=2301

L'Agenda UE in materia di politiche migratorie: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en

Pew Research Center (November 2019), *Europe's Unauthorized Immigrant Population Peaks in 2016, Then Levels Off*. www.pewresearch.org

Caritas Italiana (2019), *Common Home. Migration and Development in Italy*. www.caritas.it

UN-Support Mission in Libya – UN-High Commissioner on Human Rights (18.12.2018). *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*. <https://www.ohchr.org/LybiaMigrationReport>

World Economic Forum (2019), *The Global Risks Report 2019*, 4th Edition. <http://wef.ch/risks2019>

World Bank Group (2017), *Forcibly Displaced. Toward a Development Approach Supporting Refugees, the IDP, and their Hosts*. www.worldbank.org

AIDA (Asylum Information Database (2019), *Country Report: Italy 2018*. www.asylumineurope.org

L'autore

Thomas Benedikter, Bolzano, economista e ricercatore sociale, pubblicista, attivo nella ricerca e consulenza politica e nell'educazione civica. Attività professionale nell'amministrazione provinciale della Provincia autonoma di Bolzano, nella ricerca empirica economica e sociale, nella scuola professionale. Collaborazione con l'istituto di ricerca EURAC di Bolzano per progetti di analisi comparata di sistemi di autonomia, con organizzazioni per i diritti umani e altri istituti di ricerca (Apollis, IPL). Dal 2013 responsabile del centro studi politici POLITiS. Varie pubblicazioni su conflitti etnici, diritti delle minoranze, economia e società del Sudtirolo e sulla partecipazione diretta dei cittadini, come ultimo: *Più potere ai cittadini? Il fascino indiscreto della democrazia diretta* (Mimesis 2018).

L'editore

POLITiS - Centro sudtirolese di formazione e studi politici

Una democrazia moderna e viva ha bisogno di cittadini ben informati e impegnati per il bene comune, dotati di mente critica, tesi alla partecipazione attiva nella *res publica*. Da qui il nome di questa nuova cooperativa di formazione e ricerca, perché *politìs* in greco significa cittadino. La partecipazione è più efficace se viene sostenuta da una riflessione sui fenomeni politici e sociali basata su analisi e studi scientifici. Un vero impegno politico è il presupposto della maturità civica che POLITiS vuole favorire. POLITiS è un'organizzazione indipendente che si avvale della collaborazione di competenze professionali complementari. Questa attività include vari servizi:

- ricerche politiche, sociali ed economiche sui problemi della società locale;
- pubblicazione e diffusione dei risultati delle ricerche e degli strumenti didattici e formativi;
- un'ampia gamma di attività di formazione civica per vari gruppi specifici;
- consulenza politica alle iniziative civiche;
- attività di sviluppo e promozione della democrazia e dell'integrazione sociale.

www.politis.it

Alcune pubblicazioni di POLITIS

Thomas Benedikter (2013), **Il bilancio partecipativo – Decidere sulle finanze del proprio Comune. Un'introduzione**, POLITIS.

La pubblicazione illustra concisamente ragioni, obiettivi, metodi e procedure delle varie tipologie di bilanci partecipativi attualmente in uso. Si presentano esperienze raccolte in Italia e all'estero e si propone un modello adatto alle esigenze dei Comuni della provincia di Bolzano. Più partecipazione diretta dei cittadini alla vita pubblica è possibile: ci sono già validi modelli e esperienze da seguire. Da scaricare liberamente dal sito: www.politis.it

Paolo Michelotto e Thomas Benedikter (2014), **Più democrazia nella politica comunale – Strumenti di partecipazione deliberativa e democrazia diretta a livello comunale**, POLITIS

Questa pubblicazione offre un prospetto dei vari metodi di partecipazione, in parte già applicati in molti comuni del Trentino-Alto Adige, nel resto d'Italia e nell'area germanofona. L'illustrazione è completata con interviste a esperti e sindaci, nonché con esempi di regolamentazione giuridica. Da scaricare liberamente dal sito: www.politis.it

Thomas Benedikter (2017), **La nostra autonomia oggi e domani, Proposte per il terzo Statuto del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo**, ARCA edizioni, Lavis

Il volume analizza gli aspetti centrali dell'autonomia: dalla gamma di competenze alla parità delle lingue, dalla proporzionale alla scuola, dalle finanze alla politica economica. Inoltre si presentano proposte per garantire più equità sociale, concordanza etnica e partecipazione democratica all'interno di un'autonomia territoriale più avanzata.

Thomas Benedikter (2017), **I sudtirolesi – Introduzione poco riverente nel mondo dei sudtirolesi**, ARCA edizioni, Lavis

Il libro analizza caratteri e caratteristiche dei sudtirolesi e della loro terra, senza facili schedature, ma con uno sguardo poco riverente, non privo di simpatia. Vuole mettere a fuoco una serie di argomenti che non compaiono nei volumi fotografici sull'Alto Adige, visti da un'angolazione un po' diversa e integrando così l'immagine troppo pubblicitaria di regola trasmessa verso l'esterno. Un'introduzione al mondo sudtirolese che tornerà molto utile ai visitatori più curiosi. Disponibile in tutte le librerie.

Thomas Benedikter (2018), **Moneta intera – La creazione del denaro in mano pubblica**, ARCA-POLITIS

La proposta "moneta intera" (moneta positiva, *positive money*) punta a togliere alle banche private il potere di creare moneta e di attribuire alla Banca centrale il monopolio di creare denaro, incluso quello scritturale-elettronico. Si passerebbe dalla moneta bancaria (creata dalle banche) alla moneta interamente pubblica, creata e messa in circolazione da un'autorità statale, cioè dalla Banca centrale. La moneta, infatti, è un bene pubblico e la messa in circolazione del denaro è un servizio a favore di tutti cittadini. Il ricavato dalla creazione del denaro spetterebbe alla collettività, non a banche private. Le banche non sono tenute a perseguire interessi macroeconomici, tanto meno sociali. Demandare loro il compito, essenziale per la collettività, di creare moneta è inaccettabile. La moneta intera ristabilisce il carattere fondamentale pubblico del sistema monetario con enormi vantaggi in termini di stabilità, sicurezza ed equità. Questo volume è il primo libro in lingua italiana su questo argomento, importante per la prossima grande riforma del sistema monetario.

Da scaricare liberamente dal sito: www.politis.it