

Dipartimento
di Impresa e Management

Cattedra di Scienza delle Finanze

L'impatto dei migranti
sull'economia italiana:
più costi o benefici?

Prof. Mauro Milillo
RELATORE

Athena Zingrillo Matr. 205271
CANDIDATO

Anno Accademico 2018/2019

L'impatto dei migranti sull'economia italiana: più costi o benefici?

Indice:

Introduzione.....	pag.3
Capitolo 1: Analisi del fenomeno immigratorio in Italia.....	pag.4
1.1 Italia: da Paese di migranti a Paese di immigrati.....	pag.4
1.2 Geografia dell'immigrazione: un'analisi quantitativa e qualitativa.....	pag.5
1.3 Immigrazione regolare e non regolare: uno sguardo alle norme.....	pag.16
1.4 Una finestra sull'Europa.....	pag.22
Capitolo 2: Stato e immigrazione.....	pag.25
2.1 Accoglienza e integrazione.....	pag.25
2.2 Diritti: italiani e stranieri a confronto.....	pag.29
2.3 Occupazione.....	pag.32
2.4 Servizi finanziari.....	pag.36
2.5 Alloggio.....	pag.42
2.6 Sanità.....	pag.44
Capitolo 3: Impatto degli immigrati sull'economia italiana.....	pag.48
3.1 Effetti sul PIL.....	pag.48
3.2 Immigrati e sistema pensionistico.....	pag.51
3.3 Entrate: IRPEF e IVA.....	pag.53
3.4 Uscite: istruzione e sanità.....	pag.55
Conclusioni: Più costi o benefici?.....	pag.60
Bibliografia e sitografia.....	pag.65

Introduzione

L'obiettivo di questa tesi è quello di analizzare il fenomeno migratorio che negli ultimi anni sta interessando la nostra penisola sempre con maggiore intensità, al fine di verificare quale sia il suo impatto economico e quali costi e benefici produca sulle Finanze Statali. In particolar modo, ci interessa andare a definire quali siano le entrate e le uscite ad esso connesse, per stabilire se l'accoglienza dei migranti comporti un effetto benefico superiore alle spese che lo Stato deve sopportare o viceversa.

Nel primo capitolo analizzeremo il fenomeno immigratorio italiano, illustrando come l'Italia sia progressivamente passata dall'essere una terra di emigrazione ad un luogo di rifugio e di approdo. Effettueremo poi un'analisi qualitativa e quantitativa della componente straniera della popolazione, al fine di definire a quanto ammonta attualmente il numero di immigrati nel nostro Paese e quali etnie lo caratterizzano, e quali sono le aree in cui questi maggiormente si concentrano. Passeremo poi a precisare quali sono le differenze tra una immigrazione regolare e non regolare e le conseguenze che questa distinzione comporta. Concluderemo questo capitolo con una finestra sull'Europa, in modo da avere una visione più ampia del fenomeno.

Nel secondo capitolo, inseriremo un confronto tra i diritti riconosciuti agli italiani e quelli riconosciuti agli stranieri con particolare attenzione alle tematiche dell'occupazione, dell'istruzione, dei servizi finanziari, dell'alloggio, della sanità e del Welfare.

Il terzo capitolo, che rappresenta il cuore della tematica affrontata da questa tesi, riguarderà l'impatto degli immigrati sull'economia italiana. Andremo ad analizzare quali sono gli effetti sul Pil connessi al fenomeno e quali quelli legati al sistema pensionistico. Passeremo poi ad analizzare le entrate principali nel Bilancio dello Stato che derivano dall'immigrazione e cioè, rispettivamente, IRPEF e IVA, nonché le maggiori spese per istruzione e sanità che il sistema deve sostenere.

Infine, concluderemo questa trattazione facendo un bilancio complessivo del fenomeno per stabilire se esso comporti per lo Stato maggiori costi o benefici e scopriremo che non esiste una risposta univoca, ma anzi più soluzioni, anche tra loro contrastanti, a seconda che ci si riferisca al breve-medio periodo o si abbia una visione di più lungo termine.

Capitolo 1: Analisi del fenomeno migratorio in Italia

1.1 Italia: da Paese di migranti a Paese di immigrati

L'Italia sin dalla sua unità è stata caratterizzata da numerosi fenomeni migratori e storicamente è sempre stata considerata un terra di emigrazione piuttosto che di approdo. Infatti, tra il 1861 e il 1985 dall'Italia sono partiti quasi 30 milioni di emigranti e oltre 14 milioni tra il 1876-1915, durante la cosiddetta "grande emigrazione". Intere cittadine videro la loro popolazione dimezzarsi nel decennio a cavallo tra '800 e '900; a partire non erano soltanto braccianti, ma anche piccoli proprietari terrieri provenienti in primo luogo da regioni del Nord, come Veneto e Friuli-Venezia Giulia, e solo successivamente dal Meridione. Questi erano diretti prevalentemente negli Stati Uniti, ma anche in Argentina o in Uruguay (Molina, 2012). Successivamente, nel secondo dopoguerra, si aprì una nuova rotta verso l'Europa del Nord e le mete più ambite divennero Francia, Germania e Svizzera (Pugliese, 2011). A partire era solitamente un maschio solo, spesso clandestino e senza lavoro, che, proprio come gli immigrati che oggi giungono da noi, programmava erroneamente l'emigrazione come temporanea. A causare questa "fuga" dall'Italia furono principalmente la crisi agraria che colpì il Paese durante quegli anni e l'aumento delle imposte in seguito all'unità, ma anche la speranza di trovare un'occupazione migliore nei paesi di destinazione, che in quel momento richiedevano manodopera, contribuì considerevolmente ad incentivare il fenomeno. Attorno agli anni Cinquanta e Sessanta, l'Italia fu interessata anche da un fenomeno migratorio interno. Sono infatti questi gli anni del famoso "Triangolo Industriale", durante i quali molte persone del Sud Italia iniziarono a trasferirsi al Nord, che in quel periodo viveva un momento economico particolarmente prospero, caratterizzato da un forte boom industriale¹.

A partire dal 2000 il fenomeno emigratorio si è in parte attutito e in parte trasformato. A cambiare è stata soprattutto la qualifica professionale delle persone che lasciano l'Italia alla ricerca di migliori e nuove opportunità all'estero. A partire ora sono soprattutto i giovani, che, non trovando opportunità lavorative appaganti nel nostro Paese, decidono di andare a ricercarle altrove. Proprio durante questi anni, assistiamo, inoltre, ad una inversione di tendenza: in Italia, infatti, le immigrazioni iniziano a superare le emigrazioni. Cambia, invero, la scena migratoria internazionale e un quantitativo ingente di persone inizia a spostarsi dai paesi del Terzo Mondo verso l'Europa e il Nord America, in parte per ricercare nuove e migliori condizioni di lavoro, in parte motivati dalla

¹ Cfr. Pugliese (2011), L'Italia Paese di emigrazione e Paese di immigrazione, http://www.treccani.it/scuola/tesine/emigrazione_e_immigrazione/pugliese.html

ricerca di asilo politico e protezione internazionale. Negli ultimi anni la nostra penisola è diventata, tra i Paesi Europei, il luogo di primo approdo per tante persone che fuggono dalla guerra, dalle persecuzioni e dalla carestia.

1.2 Geografia dell'immigrazione: un'analisi quantitativa e qualitativa

Secondo i dati riportati dall'ISTAT, durante il 2016 sono stati rilasciati 226.934 nuovi permessi, il 5% in meno rispetto all'anno precedente. Il calo ha di nuovo riguardato soprattutto le migrazioni per lavoro (12.873), diminuite del 41% rispetto al 2015, che rappresentano ormai solo il 5,7% dei nuovi permessi. Continua, invece, la rapida crescita dei nuovi permessi per motivo di asilo e protezione umanitaria che raggiungono il massimo storico (77.927, il 34% del totale dei nuovi permessi).

Nigeria, Pakistan e Gambia sono le principali cittadinanze delle persone in cerca di asilo e protezione internazionale; insieme queste tre coprono il 44,8% dei flussi in ingresso per ricerca di asilo e protezione internazionale. I nuovi flussi non sempre però danno luogo a una presenza destinata a radicarsi sul territorio. Ad esempio, tra i migranti giunti in Italia nel 2012, solo il 53,4% è ancora presente al 1° gennaio 2017. I cittadini non comunitari regolarmente presenti al 1° gennaio 2017 sono 3.714.137. Da sempre il mosaico delle nazionalità nel nostro Paese è particolarmente variegato, le prime dieci cittadinanze coprono il 61,6% delle presenze. I paesi più rappresentati sono Marocco (454.817), Albania (441.838), Cina (318.975), Ucraina (234.066) e Filippine (162.469). Le prime dieci collettività per numero di presenze registrano tra il 2016 e il 2017 un decremento. La flessione più rilevante interessa quelle di più antico insediamento come il Marocco e l'Albania, che perdono rispettivamente 55.633 e 41.121 permessi. La diminuzione è in gran parte riconducibile al crescente numero di acquisizioni di cittadinanza ed è perciò un segnale di stabilizzazione sul territorio.²

² Istat, *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza*, 10 ottobre 2017, <https://www4.istat.it/it/archivio/204296>

Cittadini non comunitari. Anni 2016-2017

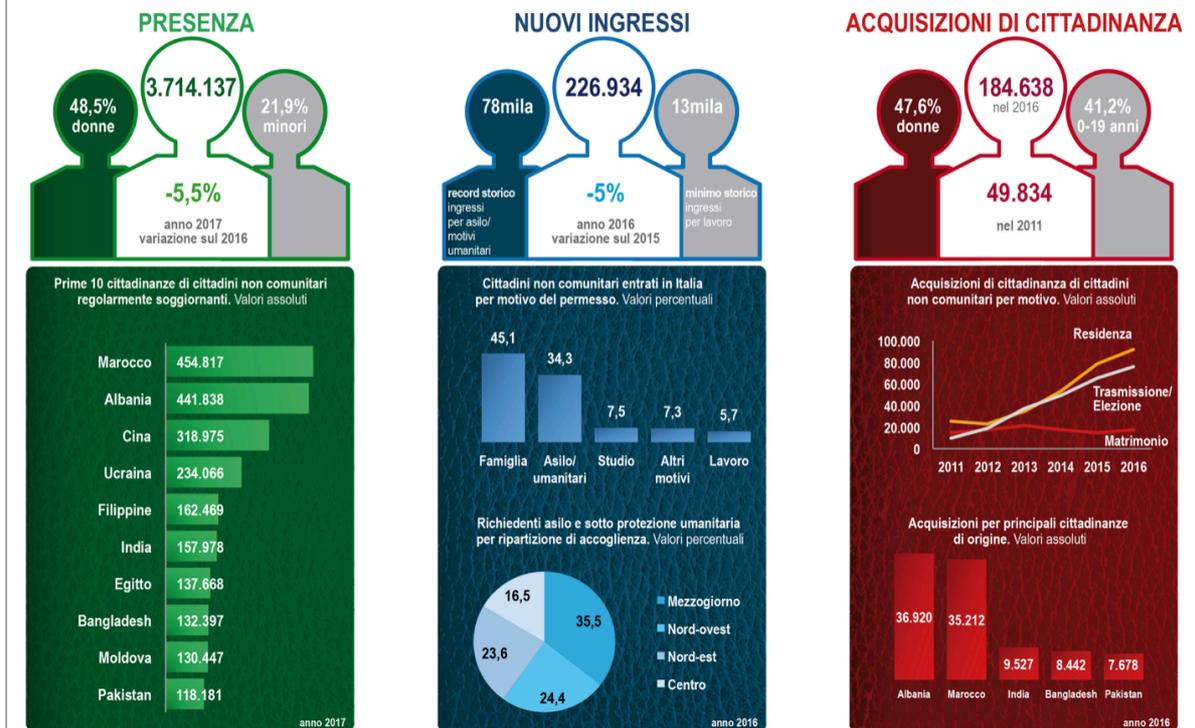


Figura 1.1 – Cittadini non comunitari, anni 2016-2017 - Fonte: Istat.

Come mostra l'immagine 1.1, al 1° gennaio 2018 sono 3.714.934 i cittadini non comunitari regolarmente presenti in Italia, valore sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente. I paesi più rappresentati sono Marocco (443.147), Albania (430.340), Cina (309.110), Ucraina (235.245) e Filippine (161.609).

Nel 2017 i nuovi permessi concessi ammontano a 262.770, il 16% in più rispetto al 2016. Continua la crescita dei nuovi permessi concessi per motivi di asilo e protezione umanitaria, che toccano un nuovo record storico: oltre 101mila nuovi rilasci (il 38,5% del totale dei nuovi permessi). La richiesta di asilo e protezione internazionale è per gli uomini la prima motivazione di ingresso (54,3%). I principali paesi di cittadinanza delle persone in cerca di asilo e protezione internazionale sono Nigeria, Pakistan e Bangladesh.

Al 1° gennaio 2018 le famiglie con almeno un cittadino non comunitario (con permesso di soggiorno valido) sono circa 1 milione e 300mila.



Figura 1.2 – Cittadini non comunitari, anni 2017-2018 - Fonte: Istat

Nel 2017 le acquisizioni di cittadinanza italiana, dopo oltre un decennio di aumento, diminuiscono del 26,4% rispetto all'anno precedente, scendendo, come riportato nella figura 1.2, a 135.814 (erano quasi 185mila nel 2016). La diminuzione ha interessato le acquisizioni per residenza (-28mila) e per trasmissione dai genitori (-25mila). Crescono, invece, in termini assoluti e relativi, le acquisizioni per matrimonio (+4mila e +6,1%). Aumentano anche le acquisizioni per *ius sanguinis* per discendenza da avi italiani.

La maggior parte delle acquisizioni di cittadinanza riguarda albanesi (27.112) e marocchini (22.645). Per tutte le principali collettività si registra un calo ad eccezione dei brasiliani per i quali le acquisizioni di cittadinanza continuano a crescere.³

Il termine "immigrati" è una parola molto generica, che poco aiuta a comprendere le origini e le caratteristiche delle persone a cui ci riferiamo, le quali sono, in realtà, le più disparate. Inoltre, i flussi migratori diretti verso il nostro Paese non solo sono cambiati rispetto al volume ma anche nella loro composizione interna.

All'inizio degli anni Novanta, oltre un terzo degli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno proveniva dall'Africa. Secondo Molina (2012), venti anni dopo, la maggioranza degli stranieri

³ Istat, *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza*, 14 novembre 2018, <https://www.istat.it/it/archivio/223598>

residenti, circa il 53,4%, era di origini europee e solo un quinto dei soggiornanti proveniva dal continente africano. Questo ulteriore cambiamento di composizione dei flussi migratori è stato determinato sia da numerosi accadimenti avvenuti all'interno della storia europea, come la caduta del Muro di Berlino e la riunificazione dell'Europa, sia dalla riforma della politica sull'immigrazione italiana che ha introdotto elementi di preferenza per coloro che si trasferivano da Paesi europei.

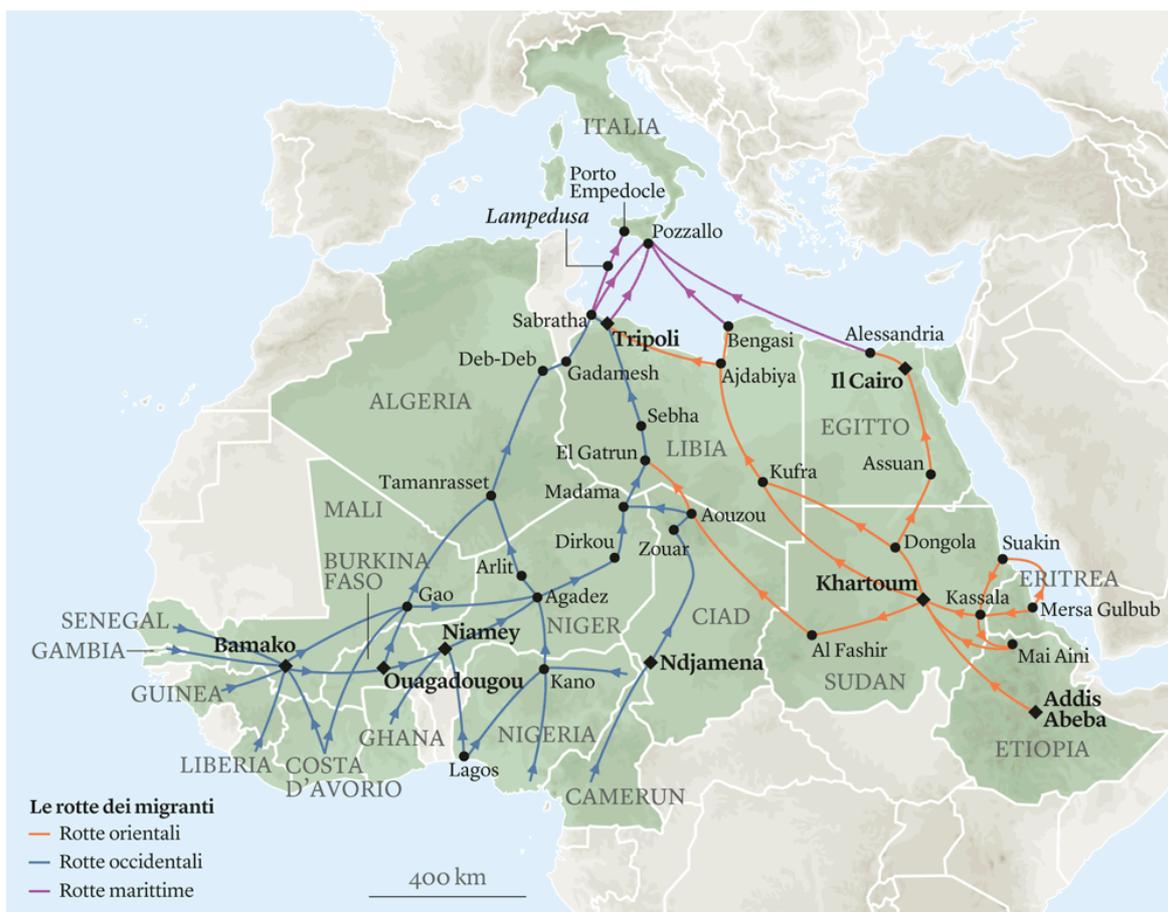


Figura 1.4 – *Le rotte dei migranti* - Fonte: Internazionale.it

Un altro importante aspetto da tenere in considerazione ai fini della nostra analisi è, oltre ai differenti Paesi da cui gli stranieri provengono, la loro distribuzione geografica all'interno del nostro territorio.

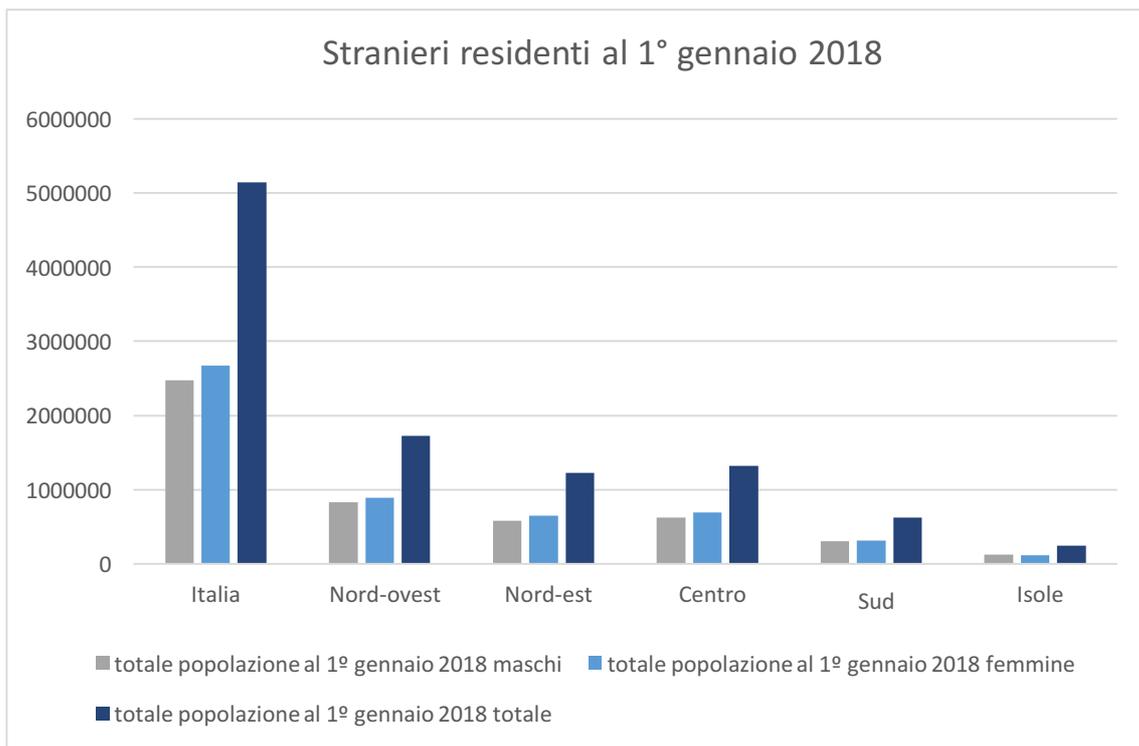


Grafico 1.4 – *Stranieri residenti al 1° gennaio 2018* - Fonte: elaborazione su dati Immigrati.Stat

Come si evince dal grafico 1.4, frutto di una rielaborazione sulla base dei dati riportati da Immigrati.Stat, la maggior parte degli immigrati si concentra a Nord-Ovest (1.727.178), dove, inoltre, la componente femminile supera quella maschile di 59.592 unità. Inferiore è la presenza riscontrata a Nord-Est e Centro, rispettivamente 1.225.466 (576.545 maschi e 648.921 femmine) e 1.319.692 (624.634 maschi e 695.058 femmine). Un numero nettamente minore si evidenzia nelle zone del Sud e delle Isole, dove la presenza di immigrati ammonta solo e rispettivamente a 624.866 (309.221 maschi e 315.645 femmine) e 247.238 (127.529 maschi e 119.709 femmine).

Questa distribuzione può essere attribuita al fatto che a Nord-Ovest troviamo la maggior concentrazione di imprese, essendo questa una zona fortemente sviluppata sotto il profilo industriale, e quindi la più idonea a trovare opportunità di lavoro. Il Mezzogiorno, al contrario, viene considerato un mezzo per un fine e cioè un luogo di passaggio per raggiungere da ultimo il Nord Italia.

Tipo dato	acquisizioni della cittadinanza italiana								
	2015			2016			2017		
Selezione periodo	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale
Sesso	▲ ▼	▲ ▼	▲ ▼	▲ ▼	▲ ▼	▲ ▼	▲ ▼	▲ ▼	▲ ▼
Territorio									
Italia	89 223	88 812	178 035	103 263	98 328	201 591	71 984	74 621	146 605

Tabella 1.5 – *Acquisizione della cittadinanza italiana, evoluzione* - Fonte: Immigrati.Stat

Dalle tavole di raccolta dati proposte da Immigrati.Stat è possibile osservare, inoltre, che anche la composizione per sesso degli stranieri si è modificata nel corso degli ultimi anni. Infatti, come riportato dalla tabella 1.5, se nel 2015 e nel 2016 il numero di maschi superava quello delle femmine, rispettivamente 89.223 maschi contro 88.812 femmine e 103.263 maschi contro 98.328 femmine, con riferimento all'anno 2017 il numero di immigrati di sesso maschile è diventato inferiore rispetto a quello femminile, rispettivamente 71.984 e 74.621.

Per continuare la trattazione di questa analisi qualitativa e quantitativa della componente straniera nel nostro Paese, è necessario tenere presenti anche le diverse modalità di acquisizione della cittadinanza italiana in base alle classi di età.

Tipo dato		acquisizioni della cittadinanza italiana																							
Sesso		totale																							
Selezione periodo		2015							2016							2017									
Classe di età	fino a 19 anni	20-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-59 anni	60 anni e più	totale	fino a 19 anni	20-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-59 anni	60 anni e più	totale	fino a 19 anni	20-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-59 anni	60 anni e più	totale				
	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼			
Modalità di acquisizione																									
residenza	7	14 624	21 495	32 172	17 127	5 166	90 591	64	18 414	27 268	34 775	16 536	4 805	101 862	5	11 684	16 200	20 998	10 211	3 163	62 261				
matrimonio	..	1 692	7 676	4 939	1 873	507	16 687	..	2 126	8 650	5 793	2 123	581	19 273	..	2 553	9 390	6 834	2 713	765	22 255				
altro	70 757	..	..	..	..	..	70 757	80 456	..	..	..	..	..	80 456	54 035	3 108	3 011	1 091	541	303	62 089
tutte le voci	70 764	16 316	29 171	37 111	19 000	5 673	178 035	80 520	20 540	35 918	40 568	18 659	5 386	201 591	54 040	17 345	28 601	28 923	13 465	4 231	146 605				

Tabella 1.6 – *Acquisizione della cittadinanza italiana, totale* - Fonte: Immigrati.Stat

Come mostra la tabella 1.6, infatti, in tutti e tre gli anni la maggior parte dei neo-cittadini italiani ha meno di 19 anni. La percentuale più alta di coloro che acquistano la cittadinanza tramite residenza si colloca nella fascia di età compresa tra 40 e 49 anni, mentre gli entranti tramite matrimonio hanno principalmente tra i 30 e i 39 anni.

Tipo dato		acquisizioni della cittadinanza italiana																							
Sesso		maschi																							
Selezione periodo		2015							2016							2017									
Classe di età	fino a 19 anni	20-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-59 anni	60 anni e più	totale	fino a 19 anni	20-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-59 anni	60 anni e più	totale	fino a 19 anni	20-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-59 anni	60 anni e più	totale				
	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼			
Modalità di acquisizione																									
residenza	2	7 698	11 183	18 735	10 090	2 544	50 252	31	9 950	15 748	21 431	9 355	2 171	58 686	2	6 356	9 348	13 448	5 904	1 547	36 605				
matrimonio	..	263	1 202	649	223	86	2 423	..	356	1 328	738	264	78	2 764	..	392	1 364	962	369	125	3 212				
altro	36 548	..	..	..	..	..	36 548	41 813	..	..	..	..	..	41 813	27 834	1 741	1 622	570	246	154	32 167
tutte le voci	36 550	7 961	12 385	19 384	10 313	2 630	89 223	41 844	10 306	17 076	22 169	9 619	2 249	103 263	27 836	8 489	12 334	14 980	6 519	1 826	71 984				

Tabella 1.7 – *Acquisizione della cittadinanza italiana, femmine* - Fonte: Immigrati.Stat

Tipo dato	acquisizioni della cittadinanza italiana																				
Sesso	femmine																				
Selezione periodo	2015							2016							2017						
Classe di età	fino a 19 anni	20-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-59 anni	60 anni e più	totale	fino a 19 anni	20-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-59 anni	60 anni e più	totale	fino a 19 anni	20-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-59 anni	60 anni e più	totale
Modalità di acquisizione	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼	▲▼
residenza	5	6 926	10 312	13 437	7 037	2 622	40 339	33	8 464	11 520	13 344	7 181	2 634	43 176	3	5 328	6 852	7 550	4 307	1 616	25 656
matrimonio	..	1 429	6 474	4 290	1 650	421	14 264	..	1 770	7 322	5 055	1 859	503	16 509	..	2 161	8 026	5 872	2 344	640	19 043
altro	34 209	..	..	..	..	..	34 209	38 643	..	..	..	..	..	38 643	26 201	1 367	1 389	521	295	149	29 922
tutte le voci	34 214	8 355	16 786	17 727	8 687	3 043	88 812	38 676	10 234	18 842	18 399	9 040	3 137	98 328	26 204	8 856	16 267	13 943	6 946	2 405	74 621

Tabella 1.8 – *Acquisizione della cittadinanza italiana, femmine* - Fonte: Immigrati.Stat

Le stesse maggioranze nelle modalità di acquisizione si riscontrano anche considerando separatamente gli individui di sesso maschile da quelli di sesso femminile, come chiaramente evidenziato dalle tabelle 1.7 e 1.8.

Per quanto riguarda l'educazione, bisogna fare una distinzione tra i diversi gradi di istruzione e in base al tipo di scuola frequentata.

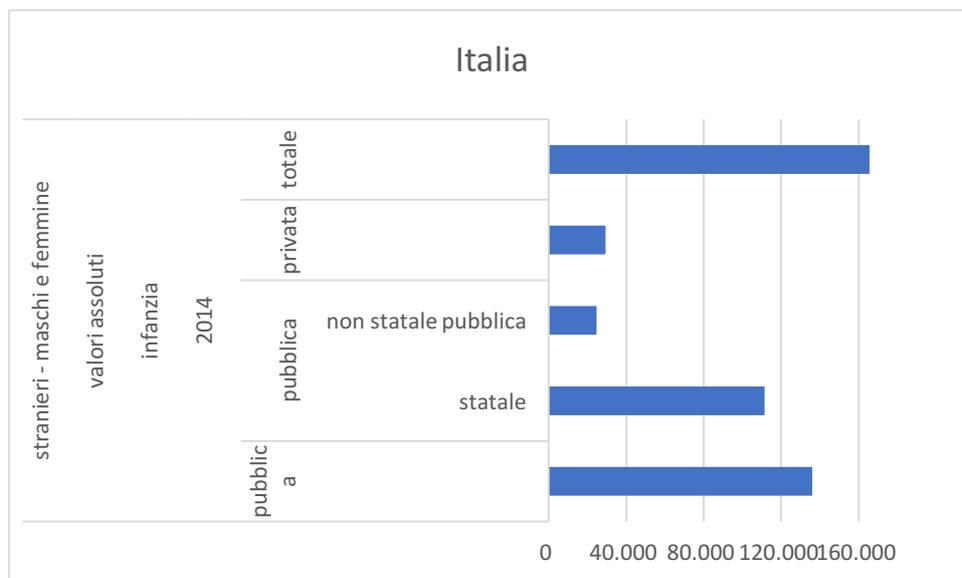


Grafico 1.9 - *Stranieri iscritti alla scuola dell'infanzia* - Fonte: elaborazione su dati Istat

Come mostra il grafico 1.9, con riferimento all'anno 2014, il valore assoluto di stranieri che frequenta la scuola dell'infanzia ammonta in totale a 165.506 unità, di cui 136.087 sono iscritti ad una struttura pubblica (111.318 statale e 24.769 non statale) e solo 29.419 frequentano una scuola privata.

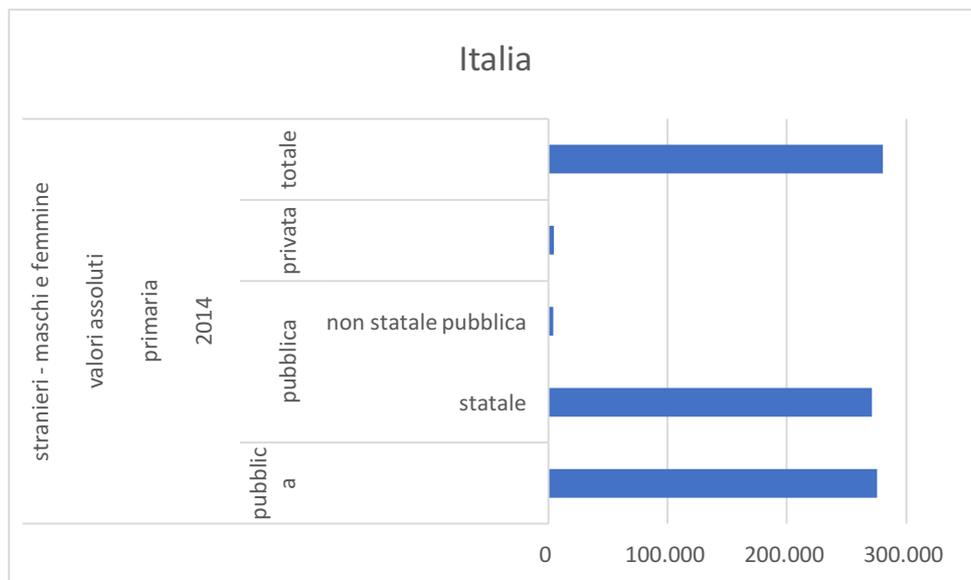


Grafico 2.1 - *Stranieri iscritti alla scuola primaria* - Fonte: elaborazione su dati Istat

Sempre riferendoci allo stesso anno, osservando il grafico 2.1, possiamo notare che 280.463 frequentano la scuola primaria e di questi quasi la totalità è iscritta ad una scuola pubblica (275.566 unità, di cui 271.592 statale e 3.974 non statale), mentre solo 4.897 ad una privata.

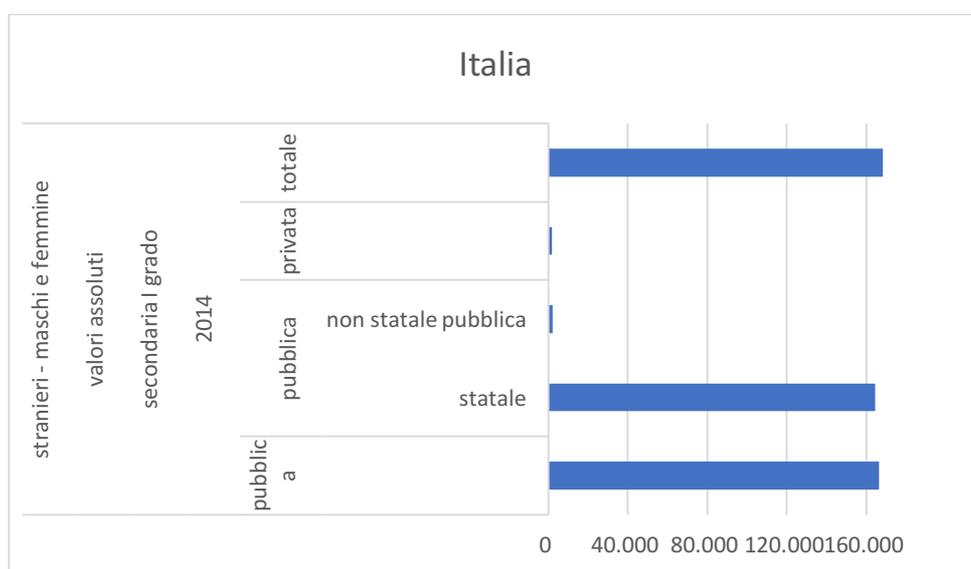


Grafico 2.2 - *Stranieri iscritti alla scuola secondaria di I grado* - Fonte: elaborazione su dati Istat

La secondaria di I grado, come riportato nel grafico 2.2, è frequentata da 168.214 stranieri, 166.523 iscritti alla pubblica (164.320 statale e 2.203 non statale) e solo 1.691 persone alla privata.

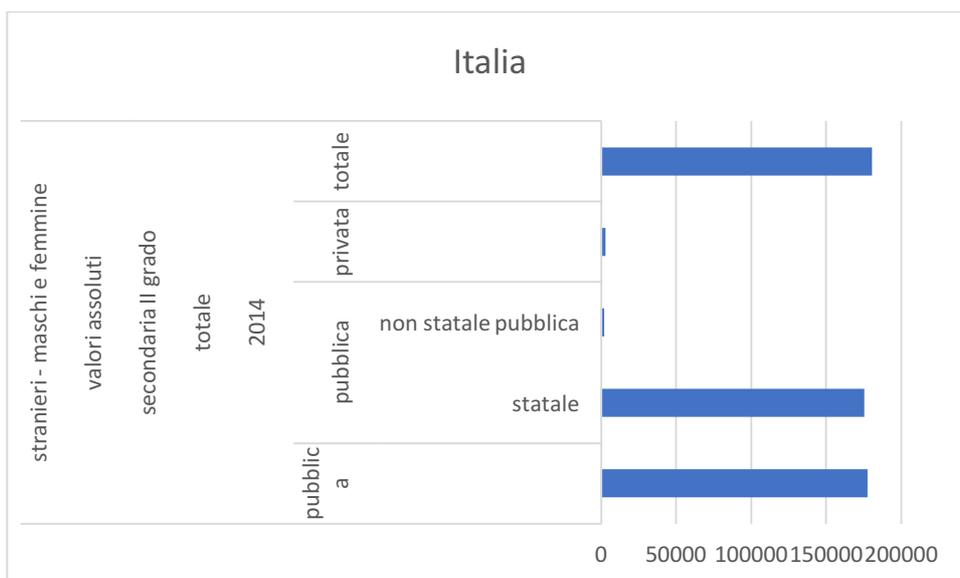


Grafico 2.3 – Stranieri iscritti alla scuola secondaria di II grado - Fonte: elaborazione su dati Istat

Infine, come mostra il grafico 2.3, con riferimento alla scuola secondaria di secondo grado, il numero di stranieri ad essa iscritti ammonta a 180.619, 177.655 alla pubblica (175.539 statale, 2.116 non statale) e 2.964 alla privata.

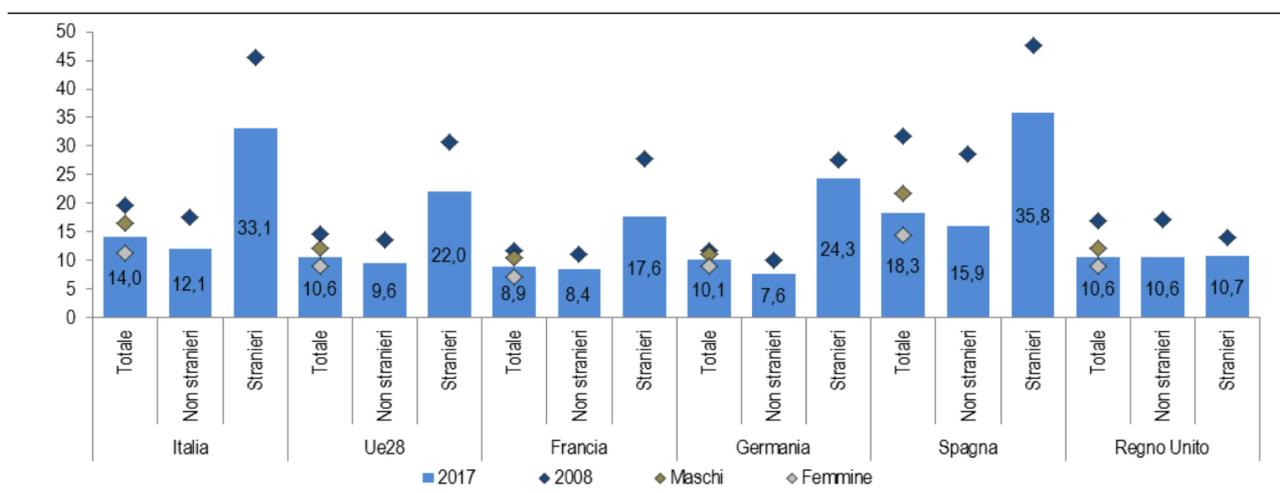


Grafico 2.4 – Uscita precoce da scuola - Fonte: elaborazione su dati Istat

Per i giovani stranieri, però, si verifica il fenomeno dell'uscita precoce in modo molto più acuto per rispetto agli italiani: 33,1% contro 12,1%. Nonostante questa differenza molto marcata, dal 2008 ad oggi, tuttavia, tra gli stranieri si è registrato un significativo progresso rispetto a quanto accaduto per gli italiani, come si evince dal grafico 2.4 pubblicato da ISTAT.

Il profilo territoriale del fenomeno mette in luce divari persistenti e molto ampi: l'abbandono degli studi prima del completamento del sistema secondario superiore o della formazione professionale raggiunge il 18,5% nel Mezzogiorno (11,3% nel Nord e 10,7% nel Centro) ed il divario territoriale non accenna a ridursi.

Territorio		Italia						
Tipo dato		tasso di occupazione						
Classe di età		15-64 anni						
Cittadinanza		straniero-a						
Selezione periodo		2017	2017	2018	2018			
			T4-2017		T1-2018	T2-2018	T3-2018	T4-2018
Sesso	Titolo di studio							
	licenza di scuola media	69.2	71.2	70.5	68.6	71.0	72.4	70.0
	diploma	77.1	76.9	77.7	74.3	79.5	80.1	76.7
	laurea e post-laurea	82.1	82.5	83.8	82.1	85.0	82.4	86.1
	totale	72.4	73.2	73.8	70.9	75.0	76.2	72.9
femmine	licenza di scuola elementare, nessun titolo di studio	32.8	30.5	32.7	28.7	35.7	36.8	29.7
	licenza di scuola media	44.1	44.8	43.9	43.6	43.4	44.0	44.5
	diploma	56.6	55.3	56.6	56.1	58.0	57.2	55.2
	laurea e post-laurea	61.5	58.9	62.0	62.7	63.7	63.3	58.4
	totale	50.2	49.3	50.2	49.7	51.0	50.9	49.1
totale	licenza di scuola elementare, nessun titolo di studio	51.8	50.1	53.1	49.0	56.1	57.0	50.6
	licenza di scuola media	56.9	58.4	57.4	56.4	57.3	58.3	57.6
	diploma	65.6	64.7	65.8	63.9	67.4	67.3	64.5
	laurea e post-laurea	67.8	66.3	69.1	68.7	70.8	70.1	66.6
	totale	60.6	60.5	61.2	59.6	62.2	62.7	60.2

Tabella 2.5 – Tasso di occupazione degli stranieri dai 15 ai 64 anni - Fonte: Immigrati.Stat

Analizzando invece il tasso di occupazione degli stranieri con età compresa tra i 15 e i 64 anni, con riferimento agli anni 2017-2018, osservando la tabella 2.5, possiamo affermare che questo si è mantenuto tendenzialmente stabile, con qualche oscillazione relativa solamente a poche unità. Discriminando per genere, si evince, come era prevedibile, che la percentuale di donne istruite è nettamente inferiore rispetto alla componente maschile per tutte e quattro le categorie di titoli di studio posseduti (licenza di scuola elementare o nessun titolo, licenza di scuola media, diploma, laurea e post-laurea).

Per concludere questa analisi, è, infine, necessario dare uno sguardo alle diverse religioni in cui credono queste persone provenienti dai Paesi più disparati. Secondo le più recenti stime di Fondazione ISMU, gli stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2017 che professano la religione cristiana ortodossa si confermano come l'anno precedente i più numerosi (oltre 1,6 milioni, +0,7%), seguiti dai musulmani (poco più di 1,4 milioni, -0,2%) e dai cattolici (poco più di un milione, -0,1%).

Passando alle religioni di minor importanza quantitativa, i buddisti stranieri sono stimati in 188mila (+3,5% rispetto al 1° gennaio 2016), i cristiani evangelisti in 124mila (+2,3%), gli induisti in 73mila (+0,8%), i sikh in 72mila (+0,9%), i cristiani copti in 19mila (+2,1%). Considerando anche cristiani di altre confessioni non comprese tra le principali (111mila in totale al 1° gennaio 2017, +3,8% rispetto ad inizio 2016), i cristiani (compresi i cattolici) stranieri residenti in Italia risultano in tutto 2,9 milioni, in aumento dello 0,6% nell'ultimo anno. Anche se non includono gli stranieri non iscritti in anagrafe le elaborazioni di ISMU mettono in mostra che il panorama delle religioni professate dagli stranieri è variegato e sfata in particolare il pregiudizio secondo cui la maggior parte degli immigrati professa l'Islam. Per quanto riguarda le provenienze si stima che la maggior parte dei musulmani stranieri residenti in Italia provenga dal Marocco (408mila), seguito dall'Albania (206mila), dal Bangladesh (103mila), dal Pakistan (100mila), dall'Egitto (96mila), dalla Tunisia (93mila) e dal Senegal (87mila).

Circa un terzo dei cristiani ortodossi vive in Lombardia o nel Lazio. La regione in cui la presenza di stranieri di fede cristiana ortodossa è maggiore è la Lombardia, con 268mila presenze, seguita dal Lazio con 263mila e poi più a distanza da Veneto (174mila), Piemonte (161mila), Emilia Romagna (158mila) e Toscana (117mila).

I musulmani si concentrano soprattutto in Lombardia. La regione in cui vivono più stranieri residenti di fede musulmana, minorenni inclusi, è la Lombardia: sono 360mila, pari ad oltre un quarto del totale degli islamici presenti in Italia. Al secondo posto troviamo l'Emilia Romagna con 178mila musulmani, al terzo il Veneto dove i musulmani sono 134mila, al quarto il Lazio con 120mila presenze appena davanti al Piemonte (117mila).

Gli immigrati cattolici sono presenti soprattutto in Lombardia e secondariamente nel Lazio. La regione italiana in cui vivono più immigrati cattolici è la Lombardia, con 273mila presenze, seguita dal Lazio (153mila), dall'Emilia Romagna (94mila), dalla Toscana (84mila), dal Veneto e dal Piemonte (76mila in entrambe le regioni).⁴

⁴ Fondazione Ismu, *Immigrati e religioni in Italia gli ortodossi superano i musulmani*, 27 marzo 2018, http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/03/Immigrati-e-religioni-in-Italia-2017_27.3.2018-1.pdf

1.3 Immigrazione regolare e non regolare: uno sguardo alle norme

Per capire un *fenomeno*, prima ancora dei dati, sono importanti le parole. Quando parliamo di fenomeno migratorio, dobbiamo tenere presenti delle distinzioni a livello terminologico.

I *migranti irregolari* sono persone che sono entrate nel Paese senza un regolare controllo alla frontiera, oppure che sono arrivate regolarmente ma a cui è scaduto il visto o il permesso di soggiorno.

Per *richiedente asilo* si intende, invece, una persona che ha richiesto di essere riconosciuto come rifugiato (o altra forma di protezione) e che è in attesa del responso. I richiedenti asilo solitamente entrano nel territorio in modo irregolare, ma dal momento in cui presentano la richiesta sono regolarmente soggiornanti, e quindi non possono essere definiti clandestini.

Con il termine *profugo*, poi, si indica una persona scappata per ragioni di sopravvivenza, solitamente a causa di guerre o conflitti, ma che non rientra nella categoria di rifugiato. Spesso il profugo è interno, ovvero nel suo stesso Paese.

In termini generici il *rifugiato* è una persona che è scappata dal proprio Paese per cercare protezione in un altro. L'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni unite (Unhcr) riconosce come rifugiati coloro che rientrano nei criteri stabiliti dal loro statuto. Questi sono dunque titolari della protezione che l'agenzia Onu può offrirgli.

Si precisa, inoltre, che esistono due livelli di protezione internazionale, conseguenti alla Convenzione di Ginevra del 1951, che riguardano il riconoscimento dello status di *rifugiato* (persona che non può o non vuole tornare nel proprio Paese, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche) e il beneficiario della *protezione sussidiaria* (persona che non possiede i requisiti del rifugiato ma che non può o non vuole tornare nel proprio Paese, a causa del rischio effettivo di subire danni gravi). Si acquisisce, in questi casi, un permesso di soggiorno di cinque o di tre anni, insieme ad una serie importante di ulteriori opportunità lavorative e di inserimento sociale.

Al di sotto dei due livelli internazionali, in Italia si può ottenere il riconoscimento della *protezione umanitaria* (nel rispetto del principio del non respingimento e qualora ricorrano accertati motivi di difficoltà umana come gravi condizioni di salute o provenienza da Paese colpito da catastrofe

naturale oppure ragioni legate ad obblighi assunti dallo Stato italiano). Il permesso di soggiorno umanitario può avere una durata massima di due anni, e consente tra l'altro di lavorare, di iscriversi al Servizio sanitario nazionale, di accedere alla formazione, ma impedisce la richiesta di ricongiungimento familiare.

Vi sono poi le *vittime della tratta*, obbligate con la forza a lasciare il proprio Paese e a subire varie forme di sfruttamento e/o di schiavitù, per le quali è previsto il rilascio di un permesso di soggiorno analogo a quello "umanitario", insieme ad altre significative tutele riservate ai casi di vulnerabilità.

Da giugno «2008 è in vigore in Italia la *Carta di Roma*, il codice deontologico sui migranti, richiedenti asilo, rifugiati e vittime della tratta, firmato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e della Federazione Nazionale della Stampa Italiana, in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)». A cui ha fatto seguito, nel 2012, la pubblicazione delle «Linee guida per l'applicazione della *Carta di Roma*. Strumenti di lavoro per un'informazione corretta sui temi dell'immigrazione e dell'asilo». ⁵

Ricostruiamo, ora, il lungo processo che ha dato origine alla legislazione statale riguardante il fenomeno dell'immigrazione, esaminando i principali provvedimenti in materia.

Fino al 1986 lo Stato repubblicano, in contraddizione con le disposizioni dettate dall'art. 10, comma 2 della Costituzione, regolava l'afflusso di cittadini stranieri sul proprio territorio secondo il TU delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931, integrato da innumerevoli circolari ministeriali volte a regolare le numerose lacune lasciate da questo strumento. A parte una circolare del ministro del Lavoro sull'impiego di lavoratori subordinati stranieri del 1964 e la ratifica, nel 1981, della Convenzione OIL sulla promozione dell'uguaglianza e al trattamento dei lavoratori migranti del 1975, fu questa la legge che regolò il settore fino all'avvento della legge n. 943/1986, la quale ebbe il grande merito di introdurre una norma sul ricongiungimento familiare, disporre in materia di soggiorno turistico e per motivi di studio e dichiarare solennemente la piena uguaglianza (formale) fra lavoratori italiani e stranieri; la legge fu accompagnata da una grande sanatoria che coinvolse oltre 100.000 immigrati.

⁵ Giovanni De Vita e Pamela Papetti (2015), *Sprar/Cooperativa Ethica: i progetti di Aquino, Arce, Cassino e Sora. Primo quaderno dei riferimenti*, Arte Stampa 2015, pag. 21-22 e 23-24. Per i testi dei due atti si fa riferimento specifico, per la *Carta di Roma*, a <http://www.odg.it/content/carta-di-roma>; e, per le *Linee guida per l'applicazione della Carta di Roma. Strumenti di lavoro per un'informazione corretta sui temi dell'immigrazione e dell'asilo*, a <http://www.cartadiroma.org/cosa-e-la-carta-di-roma/linee-guida>.

La legge Foschi tuttavia rimase in gran parte inattuata, mentre nel Paese iniziavano ad affluire sempre più copiosi gli immigrati, e con essi il rigetto da parte di frange della popolazione.

La legge n. 39 del 1990 (Legge Martelli) tentò di dare una risposta alle sempre maggiori contraddizioni della politica migratoria italiana: dotata di un certo grado di organicità, ma anch'essa nata per rispondere a contingenze emergenziali, essa rappresenta la base dell'attuale legislazione in materia. Questo dispositivo prevede, da un lato, un meccanismo preventivo, attuato tramite il primo esempio di programmazione quantitativa dei flussi di ingresso degli immigrati c.d. economici, la quale viene fissata alla luce delle necessità del mercato del lavoro italiano, e mediante il rilascio di un apposito permesso di soggiorno da parte della Questura o commissariato competente; dall'altro, una fase repressiva, sulla base di disposizioni di carattere penale, che disciplinava, per la prima volta in Italia, la procedura per l'espulsione degli stranieri socialmente pericolosi e gli irregolari. Venivano previsti inoltre l'ennesima sanatoria per gli irregolari già presenti sul territorio e le prime misure volte a favorire l'integrazione degli immigrati. Rispetto alle precedenti disposizioni, la legge Martelli si contraddistingue per l'impostazione severamente restrittiva delle condizioni d'ingresso nel Paese, anche al fine di venire incontro alle richieste che provenivano dagli altri Stati europei, i quali, in virtù della contemporanea adesione dell'Italia al trattato di Schengen, temevano un grande afflusso di lavoratori stranieri sul loro territorio. La procedura di espulsione dei cittadini stranieri, la quale viene utilizzata non solo in termini di repressione dei comportamenti dei singoli stranieri, ma anche come strumento di contrasto dell'immigrazione irregolare, diviene una pratica molto diffusa e facile da attuare con la forma del decreto amministrativo.

È in questo periodo, anche e soprattutto per effetto del crollo del regime sovietico e dei suoi satelliti, simboleggiato, nel caso italiano, dai continui sbarchi di cittadini albanesi sulle coste pugliesi, che avviene un mutamento significativo della percezione dei flussi migratori: molte delle politiche successive alla legge Martelli, anche mancate, come il decreto Dini del 1995, saranno condizionate dall'emergere nell'opinione pubblica di un orientamento negativo nei confronti degli immigrati. Negli anni seguenti si susseguirono leggi e decreti atti a sanare le lacune esistenti all'interno della legge Martelli: nel 1992 una nuova legge sulla cittadinanza innalzò a 10 anni di continua residenza legale il termine per la naturalizzazione dei cittadini stranieri, mentre nel 1993 furono approvate la legge Mancino, contro xenofobia e discriminazione ed il decreto Conso, il quale introduceva nuovi reati ascrivibili agli stranieri e modificava la procedura di espulsione. Nel corso del 1995 fu approvato un decreto legge, poi convertito nella legge n. 563/1995, c.d. legge Puglia, il quale decretava

l'apertura, per gli anni 1995, 1996 e 1997, di Centri di accoglienza lungo la costa pugliese: tale legge è stata di volta in volta prorogata ed ancora oggi costituisce le fondamenta del sistema di prima accoglienza italiano.

Questa prima fase delle politiche di immigrazione del nostro Paese si esaurì nel 1998 con l'approvazione della legge n. 40 del 1998 (Legge Turco-Napolitano). La Turco – Napolitano fu la prima legge di immigrazione italiana di carattere generale, sistematica e non approvata in circostanze emergenziali. Fra le maggiori novità introdotte da questa legge ci fu l'ampliamento e la maggiore definizione della programmazione dei flussi migratori, che venne integrata alla politica estera nazionale tramite un sistema di quote privilegiate a favore dei Paesi che collaboravano al rimpatrio di immigrati espulsi dall'Italia. Un grandissimo merito della nuova legge sull'immigrazione fu certamente l'introduzione all'interno del sistema normativo italiano del Testo Unico sull'immigrazione, più volte modificato, il quale concentrava al suo interno tutte le norme nazionali riguardanti questo settore, contribuendo a semplificare e rendere più snella ed ordinata la normativa italiana in materia. La legge Turco – Napolitano operò sia in ottica di un'integrazione lavorativa e sociale degli immigrati, tramite provvedimenti quali la previsione di ingresso per ricerca di lavoro, la costituzione di una carta di soggiorno per stabilizzare i residenti di lungo periodo e l'estensione delle cure sanitarie di base anche agli immigrati clandestini, sia potenziando le politiche di controllo ed espulsione, ritenute necessarie e complementari alle misure di integrazione e ai bisogni nazionali: vennero aumentati i casi nei quali l'irregolare espulso poteva essere passibile di accompagnamento alla frontiera, ed in più vennero previsti i centri di permanenza temporanea ed assistenza (CPT), nati per trattenere ed identificare gli immigrati ed eventualmente espellerli. La detenzione in questi centri, comminata per via amministrativa, era prevista per un massimo di 30 giorni, ed è stata oggetto di molte di critiche nel corso degli anni per la discrezionalità con la quale le forze dell'ordine sono incaricate di farne uso, ma anche per la severa restrizione dei diritti fondamentali che deriva dal prolungato trattenimento presso questi centri.

Negli anni successivi l'immigrazione crebbe ulteriormente, anche per effetto degli ingressi di nuovi Stati nell'Unione Europea, e di conseguenza anche il numero degli aventi diritto al transito ed al soggiorno in Italia; l'aumento dell'immigrazione rese ancora più infuocato il dibattito politico su queste tematiche, e la legislazione di riferimento ricalcò queste contrapposizioni. Questa stagione venne inaugurata dalla legge n. 189 del 2002 (Legge Bossi-Fini), la quale modificava in modo rilevante la Turco – Napolitano in senso restrittivo per i cittadini extracomunitari interessati ad

immigrare in Italia. La nuova legge agì sul lato dei controlli di chi già risiedeva in Italia, accorciando da 3 a 2 anni la durata dei permessi di soggiorno, dando maggior peso al ruolo dei CPT e all'accompagnamento alla frontiera, introducendo la rilevazione delle impronte per tutti gli stranieri ed il reato di permanenza clandestina; ed anche sulle nuove entrate, eliminando il sistema dello sponsor introdotto dalla legge precedente e creando una procedura unica, basata sul contratto di soggiorno, la quale rendeva molto più difficile per il cittadino extracomunitario venire a lavorare legalmente in Italia. Questa legge fu accompagnata da una gigantesca sanatoria, la più massiccia della storia europea, che coinvolse oltre 650.000 individui.

Il nuovo governo di centrosinistra provò a mitigare la durezza di questa legge con il disegno di legge Amato – Ferrero del 2007, ma questo non vide mai la luce a causa della fine anticipata della legislatura. Nel frattempo il recepimento della normativa comunitaria (in particolare vedi le schede sulle direttive 2004/83/CE, 2003/109/CE 2003/86/CE) intervenne a modificare di nuovo il sistema, effettuando una prima armonizzazione con gli altri Stati europei prima che l'avvento di un nuovo governo di centrodestra effettuò un ulteriore irrigidimento della normativa tramite il c.d. pacchetto sicurezza, varato dall'allora ministro dell'Interno Maroni; esso consta di tre strumenti legislativi principali:

- la legge n. 125/2008, la quale introduce nuove fattispecie di reato per gli immigrati clandestini e chi favorisce la loro permanenza illegale sul territorio italiano (compresi i datori di lavoro che li assumono a nero), la nuova aggravante di clandestinità per reati di stampo penale, l'inasprimento delle pene per chi dichiara false generalità e l'espulsione per cittadini UE o extracomunitari colpiti da condanne di reclusione superiori ai 2 anni
- il d.lgs n. 160/2008, recante norme che di fatto restringono la possibilità del ricongiungimento familiare limitando il novero dei familiari ricongiungibili ed innalzando il livello del reddito necessario ad accedere a questo diritto
- la legge n. 94/2009, infine, dispone riguardo diversi elementi in materia di pubblica sicurezza, fra i più importanti si segnala l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale, l'inasprimento delle pene per il reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina, un ulteriore allungamento dei tempi massimi di trattenimento, fino a 6 mesi, nei CPT (ribattezzati CIE, Centri di identificazione ed espulsione), l'introduzione di nuovi paletti di livello economico e non solo per l'entrata, il ricongiungimento familiare ed il rinnovo del

permesso di soggiorno, compreso il famigerato accordo di integrazione ed il permesso di soggiorno a punti.

Tale impostazione, probabilmente la più restrittiva mai vista in Italia, venne parzialmente mitigata nel periodo successivo dai decreti attuativi delle direttive europee che nel frattempo erano state approvate: in particolare, le norme riguardanti espulsioni e trattenimento sono state parzialmente modificate dall'entrata in vigore della direttiva Rimpatri, quelle sull'ingresso, il soggiorno e la circolazione dalle direttive 2009/50/CE, 2009/52/CE, 2004/38/CE e, soprattutto le direttive procedure e accoglienza.

Il Parlamento ha adottato recentemente alcuni importanti provvedimenti. In primo luogo, la legge n. 46 del 2017, che prevede norme volte ad accelerare i procedimenti in materia di protezione internazionale e a contrastare l'immigrazione illegale: in particolare sono istituite 26 Corti specializzate in materia di immigrazione tramite ampliamento di competenze delle già esistenti Corti di appello (le quali si dovranno occupare, fra le altre cose, anche dei numerosi casi di impugnazione dei provvedimenti delle Commissioni Territoriali); sono previste procedure più snelle per il riconoscimento della protezione internazionale e dell'espulsione degli irregolari, basate in gran parte sui colloqui con le Commissioni Territoriali e l'innalzamento del periodo massimo di trattenimento dei migranti all'interno dei Centri preposti (sul dibattito parlamentare e sulle critiche avanzate alla nuova disciplina leggi questa scheda). Le norme in questione non si applicano ai minori non accompagnati, per il quali è stata approvata una distinta disciplina (legge n. 47 del 2017) con misure volte a garantire una migliore protezione.⁶

Infine, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 3 dicembre 2018, n. 281 il testo del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Decreto Salvini), coordinato con la legge di conversione 1^o dicembre 2018, n. 132, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata».

⁶ Avviso Pubblico, *La legislazione nazionale in materia di immigrazione*, 2016, <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/immigrazione/la-legislazione-nazionale-materia-immigrazione/>

Il provvedimento interviene, innanzitutto, al fine di eliminare la sproporzione tra il numero di riconoscimenti delle forme di protezione internazionale già disciplinate a livello europeo, come lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, ed il numero di permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari, eliminando la discrezionalità nella concessione della tutela umanitaria, ed introducendo una tipizzazione dei casi di tutela, con indicazione di specifici requisiti per i soggetti richiedenti. Nei casi di rischio in cui il soggetto richiedente potrebbe incorrere come conseguenza del provvedimento di espulsione le Commissioni territoriali potranno valutare la sussistenza di altri presupposti ostativi al respingimento.

Si prevede una specifica procedura per le domande presentate alla frontiera dopo che il cittadino straniero sia stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli, con la previsione del trattenimento dei richiedenti asilo al fine di accertare l'identità o la cittadinanza del richiedente.

Viene ampliato il numero di reati che, in caso di condanna definitiva o nell'ipotesi di imputato ritenuto pericoloso socialmente, comportano la revoca o il diniego della protezione internazionale. Per queste tipologie di reati si prevede, in caso di condanna in primo grado, la sospensione del procedimento per la concessione della protezione e l'espulsione del cittadino straniero.

1.4 Una finestra sull'Europa

Con questo ultimo paragrafo del capitolo si intende fornire una visione d'insieme del fenomeno migratorio, contestualizzandolo in un'ottica più ampia. In base a quanto afferma l'Eurostat al riguardo, le migrazioni sono indotte da una combinazione di fattori economici, ambientali, politici e sociali: nel Paese di origine del migrante (fattori di spinta) oppure nel Paese di destinazione (fattori di attrazione). Tradizionalmente la prosperità economica e la stabilità politica dell'UE sembrano aver esercitato una forte attrazione sugli immigrati.

Nei paesi di destinazione le migrazioni internazionali possono servire a colmare specifiche carenze del mercato del lavoro. Da sole, tuttavia, le migrazioni non potranno certamente invertire l'attuale tendenza verso l'invecchiamento della popolazione registrata in molte zone dell'UE.

Per calcolare il numero di stranieri in un Paese, secondo Eurostat (2012), ci sono due indicatori; il primo è la quota di stranieri sul totale dei residenti; il secondo è il numero di stranieri nati all'estero sul totale dei residenti. Entrambi questi indicatori non sono perfetti nei loro risultati in quanto

presentano dei limiti rilevanti: la quota di stranieri sul totale non tiene conto di quegli immigrati che una volta acquisita la cittadinanza del Paese destinatario scompare dalle statistiche; il numero di stranieri nati all'estero sul totale dei residenti nasconde l'esistenza della seconda generazione ossia di quegli stranieri nati nel Paese ospitante da genitori entrambi non comunitari. Tenendo presente anche queste limitazioni l'Eurostat ha cercato di determinare la posizione che ricopre l'Italia nel contesto Europeo dal punto di vista della numerosità degli immigrati.

Immigrants, 2016

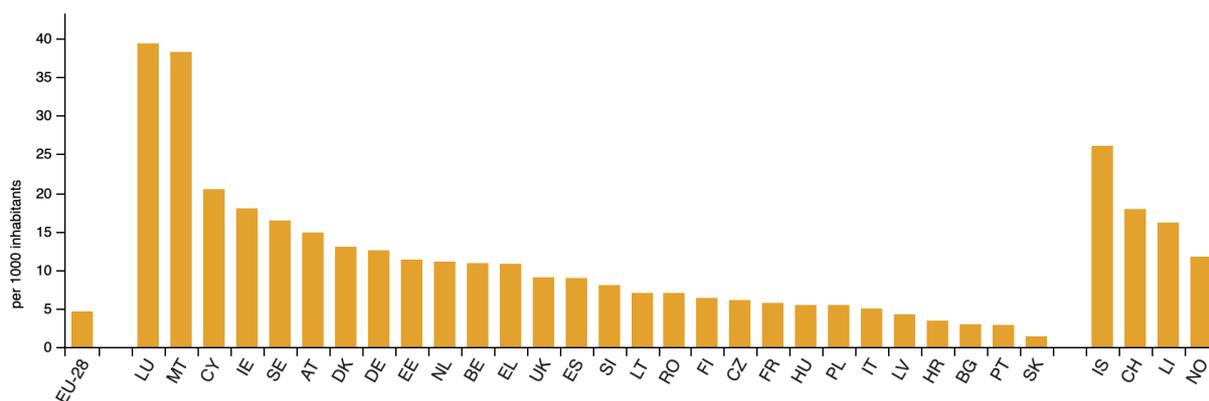
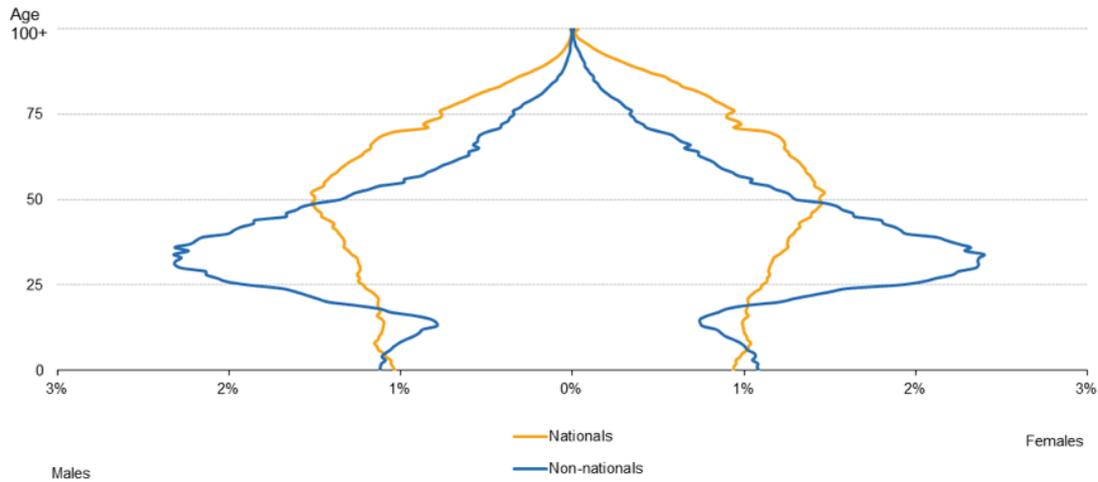


Grafico 2.6 – Numero degli immigrati - Fonte: Eurostat

Con riferimento all'anno 2016 e come riportato dal grafico 2.6, possiamo osservare che il numero di stranieri risulta essere molto elevato in Lussemburgo e a Malta, dove si sfiorano i 40 immigrati ogni 1000 abitanti, seguiti da Islanda, Svizzera, Liechtenstein e Cipro. L'Italia, con molta sorpresa, si classifica, invece, tra gli ultimi Paesi per numero di immigrati, seguita solo da Lettonia, Croazia, Bulgaria, Portogallo e Slovacchia.

Age structure of the national and non-national populations, EU-28, 1 January 2017

(%)



Source: Eurostat (online data code: migr_pop2ctz)

eurostat 

Grafico

2.7 – Struttura per età della popolazione - Fonte: Eurostat

L'analisi della struttura per età della popolazione rivela che, per l'UE-28 nel suo insieme, la popolazione straniera è più giovane di quella nazionale. La distribuzione per età degli stranieri mostra una maggiore proporzione di adulti in età lavorativa relativamente giovani rispetto ai cittadini dell'UE. Il 1° gennaio 2017 l'età mediana della popolazione nazionale nell'UE-28 era di 44 anni, mentre l'età mediana degli stranieri residenti nell'UE era di 36 anni.

Capitolo 2: Stato e immigrazione

2.1 Accoglienza e integrazione

Uno dei passaggi maggiormente problematici della situazione riguardante i flussi migratori è quella della gestione del primo impatto all'arrivo delle persone, con il conseguente controllo preventivo dei molteplici bisogni. La fase di trasformazioni profonde, vissuta nel periodo 2014-2016 con alcune propaggini nel 2017, mostrava una compresenza di differenti modalità operative insieme a una evidente confusione. Si immaginava che fosse una semplice formalità amministrativa rispondere alle richieste di intervenire in situazioni dissonanti, con singoli individui ogni volta disperati, con legislazione incerta, con organici in genere poco addestrati per un lavoro caratterizzato dal comunicare con difficoltà, dal gestire resoconti di privazioni sconosciute e, soprattutto, dal prendersi cura di persone appartenenti a culture altre. Lasciate sullo sfondo le note leggi, alle quali si rapportavano tutti gli sviluppi successivi, la n. 40 del 1998 "Turco-Napolitano" e la n. 189 del 2002 "Bossi-Fini", si riteneva utile partire dalla sottolineatura di talune distinzioni preventive e dalla individuazione di protocolli per categorie di appartenenza, differenziati sulla carta. È utile ricordare quanto previsto dalla *Roadmap italiana* del 28 settembre 2015, redatta sulla scia delle indicazioni contenute nella "Agenda europea sulle migrazioni" del maggio 2015. In questa "tabella di marcia" veniva presentato un modello, tuttora vigente, dedicato al panorama generale. Si precisava che l'arrivo di tutti i cittadini di paesi terzi era canalizzato verso gli "hotspots chiusi", già attivi di Pozzallo, Porto Empedocle, Trapani e Lampedusa, e verso le "aree hotspots chiuse" di Augusta e Taranto, date per operative a fine 2015. Si elencavano poi, nello specifico, anche le operazioni da compiere durante l'incontro iniziale con i profughi. Tale fase, definita della *prima accoglienza*, era destinata agli accertamenti diagnostici e all'assistenza medica, alla pre-identificazione, alla registrazione, alle operazioni di foto-segnalamento, ai rilievi dattiloscopici (impronte digitali). Sulla scorta di tali informazioni si procedeva a suddividere gli stranieri in tre tipologie distinte.

Una prima era composta dalle persone che dichiaravano di non cercare asilo oppure si rifiutavano di essere foto-segnalati e identificati. Per questo gruppo, denominato in forma impropria e generica dei "migranti economici", si aprivano le porte dei Cie (Centri di identificazione e di espulsione) e, di conseguenza, si avviava obbligatoriamente l'iter per il rimpatrio. Le procedure prevedevano o la possibilità di un "ritorno volontario assistito" nel Paese di origine/residenza oppure quella gravosa di un "rimpatrio forzato". La necessità di aggirare il diniego imponeva una pianificazione complicata

che non poteva prescindere dagli accordi, anche bilaterali, con paesi riceventi, dallo snellimento – determinante – delle procedure per la concessione del lasciapassare, dalla disponibilità di maggiori risorse finanziarie e dall'incremento reale nella disponibilità di posti nei Cie.

Una seconda tipologia, includente gli appartenenti ad alcune nazionalità definite *in clear need of protection*, in evidente bisogno di protezione, fruiva di una attenzione privilegiata e beneficiava della clausola della ricollocazione, riservata in prima applicazione ai migranti di nazionalità irachena, eritrea e siriana. Le persone che aderivano alla procedura di ricollocazione e, di conseguenza, palesavano «la propria volontà di richiedere la protezione internazionale, erano registrate nel sistema Vestanet come CAT 1 per poi essere trasferite in una delle strutture di accoglienza dedicate (*regional bunds*) entro 24-48 ore».⁷ Dopo di che per i “relocandi” si prendeva una permanenza in questi centri di due mesi, prorogabile fino a tre mesi e mezzo, per la assegnazione a uno dei progetti europei resosi nel frattempo disponibile.

Una terza tipologia comprendeva i migranti che annunciavano la volontà di richiedere la protezione internazionale ma non rientravano nella riserva della ricollocazione. Per questi ospiti, anch'essi diretti verso le aree aperte degli hub regionali, si consolidava in particolare il percorso della seconda accoglienza che li avrebbe portati in uno dei progetti territoriali del Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati (Sprar). La strada prevista, però, non era semplice e si svolgeva con tempi di frequente indeterminati. In una lunga fase di transizione, nella quale convivevano strutture contraddistinte da sigle vecchie e nuove, i richiedenti venivano collocati, nella più motivata delle eventualità, nei Cara, o ex Cara (Centri di accoglienza per i richiedenti asilo), in attesa della destinazione finale. Per molti altri, invece, la sistemazione avveniva seguendo le modalità emergenziali adottate nei Cas (Centri di accoglienza straordinaria) che, nei fatti, rappresentavano un compromesso confuso, un adattamento ambiguo, per mutevoli e stridenti ragioni. Innanzi tutto non erano ben chiarite le modalità delle gestioni, e non si scioglieva un delineato di fondo. I Cas rientravano a pieno titolo, non solo per la dimensione quantitativa e per la durata delle permanenze, nella progettualità della seconda accoglienza; in concreto però erano “usati” come luoghi per fronteggiare le repentine pressioni della prima accoglienza. Mancava quindi, fin dall'impianto, il richiamo al rispetto rigoroso delle regole imposto dallo Sprar. Le Prefetture, che pure affidavano i

⁷ Ministero dell'Interno, *Roadmap italiana*, 28 settembre 2015, p.9, in <http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/roadmap-2015.pdf>.

mandati attraverso bandi pubblici a enti profit e non profit, non avevano gli organismi per controllare la correttezza amministrativa delle singole gestioni, che di frequente procedevano in maniera sommaria. E, soprattutto, non si applicava alcun vincolo preventivo, né proporzionale né territoriale. In buona sostanza le organizzazioni affidatarie erano libere di sistemare i profughi *ovunque e comunque*, in appartamenti o in unica struttura, nei centri dei paesi o in lontane periferie, senza alcun coinvolgimento delle amministrazioni locali. In tal modo si creavano tensioni con i territori, le cui soluzioni venivano scaricate sui Comuni che però, esclusi dai processi decisionali, erano esautorati delle competenze sia per il controllo negli arrivi e sia per le verifiche nelle conduzioni. Analizzando le sequenze operative si affacciava, e si concretizzava, l'ipotesi che il ricorso al Cas fosse un *vulnus*, che perforava le finalità qualificanti dei progetti di accoglienza.

Anche la permanenza nei Cara, però, non era esente dal registrare gravi tensioni, direttamente legate all'affollamento nelle strutture e alla labilità nei controlli.



Figura 2.8 – Roadmap italiana - Fonte: Ispionline.it

Tentando di ricapitolare i passaggi nodali del modello si potevano confermare le seguenti peculiarità. All'arrivo in Italia tutti i profughi venivano dirottati verso i centri chiusi di raccolta, gli hotspots. Qui, dopo le operazioni di identificazione, i migranti venivano suddivisi in tre tipologie. Gli irregolari erano avviati verso le aree chiuse dei Cie, in attesa del rimpatrio. Nelle strutture aperte

degli hub regionali, invece, erano riuniti i “relocandi”, in attesa del trasferimento in un Paese europeo, insieme ai richiedenti protezione diretti verso la sistemazione in progetto Sprar.

È da precisare che esistevano due livelli di protezione internazionale, conseguenti alla Convenzione di Ginevra del 1951. Essi riguardavano il riconoscimento dello status di “rifugiato” (persona che non poteva o non voleva tornare nel proprio Paese, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche), e il beneficiario della “protezione sussidiaria” (persona che non possedeva i requisiti del rifugiato ma che non poteva o non voleva tornare nel proprio Paese, a causa del rischio effettivo di subire danni gravi). In questi casi si acquisiva un permesso di soggiorno rispettivamente di cinque e tre anni, insieme ad una serie importante di ulteriori opportunità lavorative e di inserimento sociale.

Al di sotto dei due livelli internazionali, in Italia si poteva ottenere il riconoscimento di un’ulteriore forma di tutela, la “protezione umanitaria” (nel rispetto del principio di non respingimento e qualora ricorressero accertati motivi di difficoltà umana come gravi condizioni di salute o provenienza da Paese colpito da catastrofe naturale oppure ragioni legate ad obblighi assunti dallo Stato italiano). Il permesso di soggiorno umanitario includeva una durata massima di due anni, e consentiva tra l’altro di lavorare, di iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale, di accedere ai percorsi di formazione, ma non contemplava la possibilità di richiedere il ricongiungimento familiare. L’ultima precisazione riguardava una fondamentale novità introdotta sul finire del triennio considerato con un atto ufficiale del Ministero dell’Interno, datato 11 ottobre 2016, che aveva ad oggetto le «regole per l’avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati sul territorio nazionale attraverso lo Sprar».⁸

⁸ Giovanni De Vita (2017), *Per una valutazione degli interventi*, pag. 33-42, Arte Stampa 2017.

2.2 Diritti: italiani e stranieri a confronto

Il fenomeno dell'immigrazione è regolato a due livelli giuridici internazionali: il primo è quello costituito dalle "Convenzioni dei diritti dei migranti" promosse da organizzazioni internazionali e il secondo formato dai trattati e dalle direttive in tema di immigrazione emanate a livello Europeo.

L'art.1 della Dichiarazione Universale Dei Diritti Umani del 1948 sancisce che «tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza», l'art.2 continua affermando che «ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione. Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del Paese o del territorio cui una persona appartiene, sia indipendente, o sottoposto ad amministrazione fiduciaria o non autonomo, o soggetto a qualsiasi altra limitazione di sovranità». Da questi due articoli emergono due principi fondamentali, che almeno in via teorica, dovrebbero valere nel regolare l'accoglienza dei migranti a livello internazionale: la non discriminazione e l'equo trattamento.

A livello europeo, ad ogni stato viene riconosciuto il diritto di regolare le condizioni di ingresso, permanenza e di accesso alla cittadinanza ed espulsione degli stranieri e l'obbligo di garantire un livello base di protezione ai lavoratori migranti siano essi presenti in maniera regolare o meno.

Allo straniero presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti. Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo diverse disposizioni previste dalle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e dal Testo Unico in materia di immigrazione. Il cittadino straniero regolarmente soggiornante è obbligato ad iscriversi al Servizio sanitario nazionale. Coloro che sono privi di titolo di soggiorno hanno comunque diritto a ricevere tutte le cure urgenti ed essenziali e quelle continuative per malattia o infortunio. La tutela sociale della gravidanza e della maternità è garantita a parità di condizioni con le donne italiane, a prescindere dalla posizione di regolarità sul territorio. A tutti i

minori presenti sul territorio è assicurata la tutela della salute e sono garantite tutte le vaccinazioni, obbligatorie per legge e previste nell'ambito di campagne di prevenzione collettiva. Allo straniero è poi riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge. Ai fini della comunicazione dei provvedimenti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, gli atti sono tradotti, anche sinteticamente, in una lingua comprensibile al destinatario, ovvero, quando ciò non sia possibile, nelle lingue francese, inglese o spagnola, con preferenza per quella indicata dall'interessato. È garantita a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti ed alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani. Lo straniero extracomunitario titolare di un permesso di soggiorno può richiedere il ricongiungimento al coniuge, ai figli, ai genitori carico. Lo straniero regolarmente soggiornante, inoltre, partecipa alla vita pubblica locale e ha diritto alla protezione diplomatica, nelle forme e nei limiti previsti dalle norme di diritto internazionale. Ogni straniero presente in Italia ha diritto di prendere contatto con le autorità del Paese di cui è cittadino e di essere in ciò agevolato da ogni pubblico ufficiale interessato al procedimento. Coloro che svolgono una regolare attività lavorativa o comunque coloro che sono iscritti alle liste di collocamento, in condizione di parità con i cittadini italiani, possono accedere alle liste per gli alloggi di edilizia pubblica e ai servizi offerti da agenzie sociali, le quali possono essere predisposte dalle Regioni e dagli Enti locali al fine di facilitare le procedure per accedere all'affitto o all'acquisto delle case. La legge prevede infine l'obbligo scolastico per tutti i minori stranieri presenti (anche irregolarmente) in Italia.

Di recente, il primo dicembre 2018, con l'entrata in vigore del Decreto Sicurezza, il quale mette insieme quelli che inizialmente dovevano essere due testi separati, e cioè il decreto sicurezza e il decreto immigrazione, assistiamo ad alcune modifiche sostanziali riguardanti il tema dell'immigrazione. Il decreto restringe le possibilità di accoglienza degli stranieri e introduce una serie di nuove norme sulla sicurezza. La concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari previsto dal Testo unico sull'immigrazione (legge 286/98) viene infatti abolita e, al suo posto, vengono introdotti una serie di permessi speciali della durata massima di un anno. Si allunga, inoltre, l'elenco di reati che comportano la sospensione della domanda di asilo e causano l'espulsione immediata dello straniero. Tra questi adesso rientrano anche minaccia o violenza a pubblico ufficiale, lesioni personali gravi e gravissime, pratiche di mutilazione dei genitali femminili, furto

aggravato, furto in abitazione e furto con strappo. Inoltre, lo status di protezione internazionale viene ritirato se il rifugiato ritorna, anche temporaneamente, nel suo Paese di origine. Il decreto allunga, inoltre, il tempo massimo nel quale gli stranieri possono essere trattenuti nei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) da 90 a 180 giorni. Assistiamo, inoltre, al depotenziamento del sistema Sprar, l'accoglienza diffusa gestita dai comuni che serve a fornire ai richiedenti asilo corsi di lingue e altri percorsi di integrazione. Questo sarà limitato a coloro che hanno visto accogliere la loro domanda di protezione internazionale, non potranno più invece prendervi parte coloro che sono ancora richiedenti. Questi ultimi saranno quindi trasferiti nei centri di accoglienza ordinari, dove attenderanno le decisioni sulle loro domande senza svolgere particolari attività o corsi. Viene infine introdotta la possibilità di revocare la cittadinanza italiana per le persone che sono ritenute un pericolo per lo Stato.



Grafico 2.9 – *Stranieri irregolari in Italia* - Fonte: Eurostat

Secondo le stime realizzate dal centro studi ISPI, l'effetto principale del decreto sarà un incremento del 10% dei residenti irregolari, si prevedono, infatti, circa 60 mila residenti irregolari aggiuntivi da qui al 2020, sui 600 mila che si stima siano già presenti nel territorio italiano.

2.3 Occupazione

In Italia, l'ISTAT pubblica ogni anno il tasso di occupazione calcolato sui dati e definizioni dell'indagine campionaria delle forze di lavoro. Secondo gli attuali criteri utilizzati dall'ISTAT nella Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (RCFL), vengono conteggiate come occupate le persone con 15 anni e oltre che rientrano in una delle seguenti condizioni:

- nella settimana di riferimento hanno svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che prevede un corrispettivo monetario o in natura;
- quelle che hanno svolto almeno un'ora di lavoro non retribuito nell'impresa di un familiare nella quale collaborano abitualmente;
- le persone che per diversi motivi sono assenti dal lavoro (per esempio per ferie, per malattia) con alcune limitazioni:
 1. le persone che per diversi motivi sono assenti dal lavoro (per esempio per ferie, per malattia) con alcune limitazioni: nel caso dei lavoratori dipendenti l'assenza non deve superare i tre mesi e la retribuzione non deve essere sotto la soglia del 50%;
 2. nel caso dei lavoratori indipendenti, sono considerati "occupati" quelli che durante il periodo d'assenza, mantengono l'attività;
 3. nel caso, invece, dei coadiuvanti familiari, per essere considerati "occupati" l'assenza non deve superare i tre mesi.

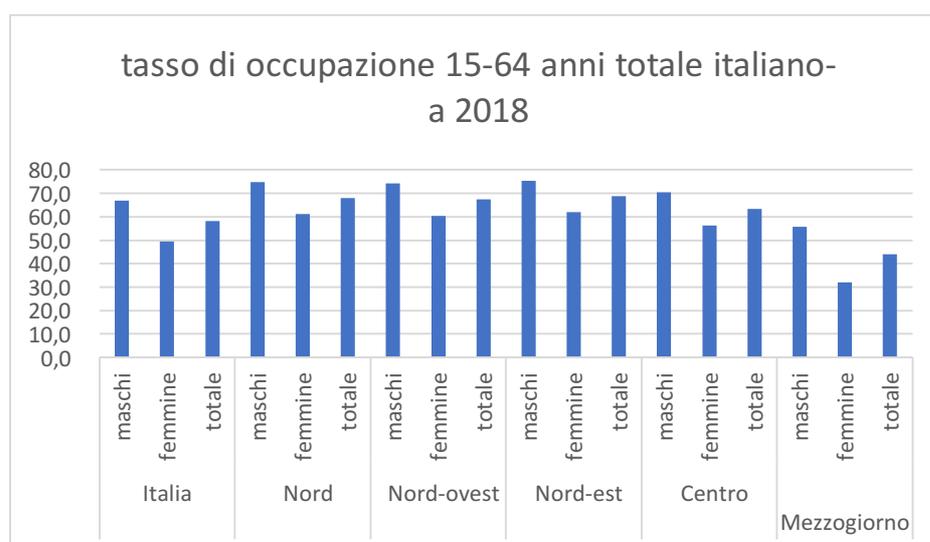


Grafico 3.1 – Tasso di occupazione italiani 15-64 anni, 2018 - Fonte: elaborazione su dati Istat

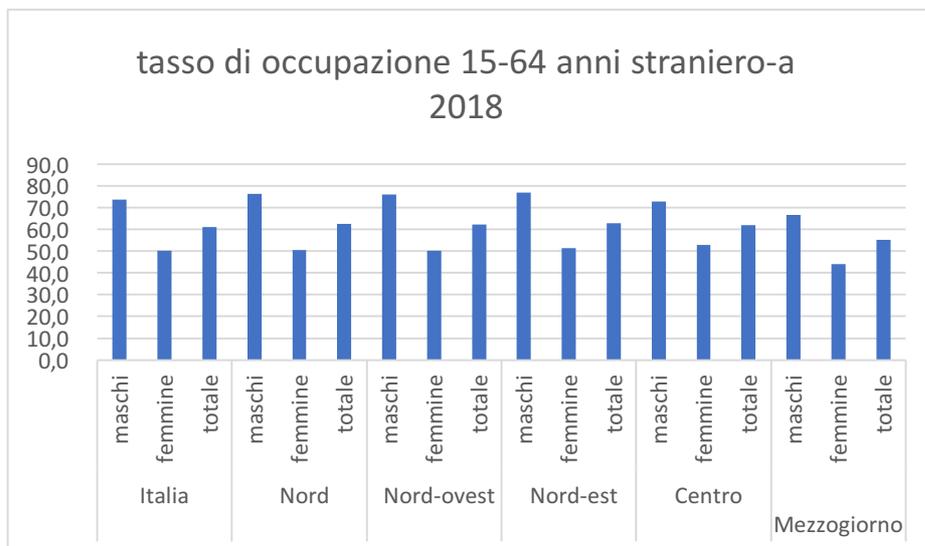


Grafico 3.2 – Tasso di occupazione stranieri 15-64 anni, 2018 - Fonte: elaborazione su dati Istat

Confrontando il tasso di occupazione (grafici 3.1 e 3.2), ovvero il rapporto percentuale tra il numero di persone occupate e la popolazione, di italiani e stranieri con un'età compresa tra i 15 e i 64 anni per l'anno 2018, scopriamo che le percentuali più alte di occupati si riscontrano per la popolazione straniera.

Infatti, se il tasso di occupazione maschile è pari 67% e quello femminile al 49,4% per gli italiani (tasso di occupazione totale 58,2%), per gli stranieri i valori salgono a 73,8% per i maschi e 50,2% per le femmine (totale 61,2%). Andando ad analizzare lo stesso, dividendo la Penisola nelle diverse aree geografiche che la compongono, osserviamo che a Nord il tasso di occupazione maschile è pari al 74,7% e quello femminile al 61,2% (totale 68%) per gli italiani; mentre abbiamo un tasso di occupazione maschile del 76,4% e femminile del 50,7% (totale 62,6%) per gli stranieri. A Nord-ovest e Nord-est le percentuali per gli italiani sono, rispettivamente: maschile 74,2% e femminile 60,5% (totale 67,4%), e maschile 75,4% e femminile 62,1% (totale 68,9%). Di contro, nelle stesse aree territoriali, per gli stranieri abbiamo, rispettivamente: maschi 76,2% e femmine 50,1% (totale 62,3%), e maschi 76,9% e femmine 51,4% (totale 62,9%). Al centro, il tasso di occupazione maschile per gli italiani è pari al 70,4% e quello femminile al 56,4% (totale 63,4%), mentre per gli stranieri quello maschile è del 72,9% e quello femminile del 52,9% (totale 62,1%). Infine, al Sud riscontriamo, con riferimento alla popolazione italiana, un tasso di occupazione pari al 55,8% per i maschi e 32,2% per le femmine (totale 43,9%) e, per quanto riguarda gli stranieri, 66,7% per i maschi e 44,0% per le femmine (totale 55,1%).

Per effettuare un'analisi più completa dell'occupazione, oltre al tasso di occupazione, è importante considerare anche il tipo di lavoro che viene svolto dagli italiani e dagli stranieri ed effettuare un confronto tra gli stessi e tra i livelli di retribuzione ad essi connessi.

La teoria del mercato duale del lavoro di Piore⁹ afferma che, nonostante la politica pubblica d'immigrazione non espliciti la richiesta di forza lavoro estranea al sistema, la struttura economica propria delle nazioni sviluppate richieda permanentemente manodopera d'importazione.

Questa teoria cerca di comprendere perché, nonostante l'alto numero di disoccupati, un sistema continui a richiedere manodopera immigrata e perché i salari non riflettano soltanto i livelli della domanda e dell'offerta di lavoro (come supposto dalla teoria economica di Smith). Viene introdotto così il concetto di "prestigio sociale" associato alle professioni (per esempio nel caso Italiano, pur avendo alti tassi di disoccupazione, abbiamo una carenza di assistenti domiciliari, infermieri e fisioterapisti).

Secondo la teoria economica classica la carenza di forza lavoro impiegata in alcuni settori dovrebbe far lievitare il salario verso l'alto fintanto che un numero maggiore di persone siano disposte ad entrare nel mercato con tali qualifiche, ovvero finché l'offerta eguagli la domanda; ma non è sempre così. Il salario di un infermiere non potrebbe mai eguagliare quello di un medico per ovvi motivi di prestigio professionale, infatti non dobbiamo dimenticare, come sostiene Caplow (1954), che il mercato non svolge solo una funzione allocativa della risorsa lavoro, ma è anche un importante meccanismo di distribuzione del capitale sociale nel contesto moderno.

Di conseguenza è naturale importare dall'estero tali lavoratori piuttosto che accrescere i salari di professioni poco attraenti.

Anche le società economicamente più evolute hanno bisogno di lavoratori a bassa specializzazione (come camerieri, lavapiatti, addetti alle pulizie, pony express, personale di vigilanza, addetti ai trasporti, custodi etc. etc.) che nei paesi ad economia avanzata, come afferma P. George (1978), sono in numero proporzionalmente variabile in rapporto ai posti per lavoratori qualificati. Quindi al

⁹ Reich, Michael; Gordon, David M.; and Edwards, Richard C., "Dual Labor Markets: A Theory of Labor Market Segmentation" (1973). Economics Department Faculty Publications. 3. <http://digitalcommons.unl.edu/econfacpub/3>

settore primario basato su produzioni “capital intensive” con l’impiego di lavoratori qualificati ad alta retribuzione, alta tutela sindacale e sicurezza, si contrappone un settore secondario con lavori a bassa retribuzione, bassa qualifica, minima tutela sindacale e minima sicurezza sul posto di lavoro.

Da questa distinzione nasce la teoria del mercato duale del lavoro: mentre gli autoctoni hanno aspettative elevate nei confronti del lavoro (in termini di reddito, condizioni di lavoro e soprattutto di status professionale e contenuti del lavoro svolto), dall’altro una non trascurabile quota dei posti offerti corrisponde a lavori poveri, scarsamente retribuiti, a volte insalubri, da svolgersi in orari atipici, precari poco tutelati, non di rado sul confine dell’economia sommersa. Questa differenza tra domanda di lavoro da parte degli autoctoni e offerta di lavoro è colmata dall’immigrazione che va ad occupare posti inoccupati. D’altra parte l’immigrato non si può permettere di rifiutare nessun posto di lavoro, pur avendo qualifiche superiori. La sua precaria condizione economica e la consapevolezza delle limitate possibilità di scelta lo porta ad accettare tutto nell’ottica di un’immigrazione temporanea. Possiamo quindi affermare che all’interno della teoria duale del lavoro non emerge alcuna concorrenza tra immigrati e autoctoni, ma piuttosto una complementarietà strutturale, per cui oltre un certo limite non è possibile ridurre la manodopera immigrata né sostituirla con quella locale (un’analisi di questo tipo rivela però tutti i suoi limiti quando si estende ad un’immigrazione di tipo permanente). L’immigrato si dimostra quindi un individuo indispensabile all’economia nazionale quanto il cittadino; tale indispensabilità spesso non è stata colta, né correttamente interpretata dalle istituzioni, ma avviene oggi che l’Im-Mercato si fa portavoce della soggettività economica del cliente immigrato, malgrado le limitazioni imposte dall’attuale ordinamento giuridico.

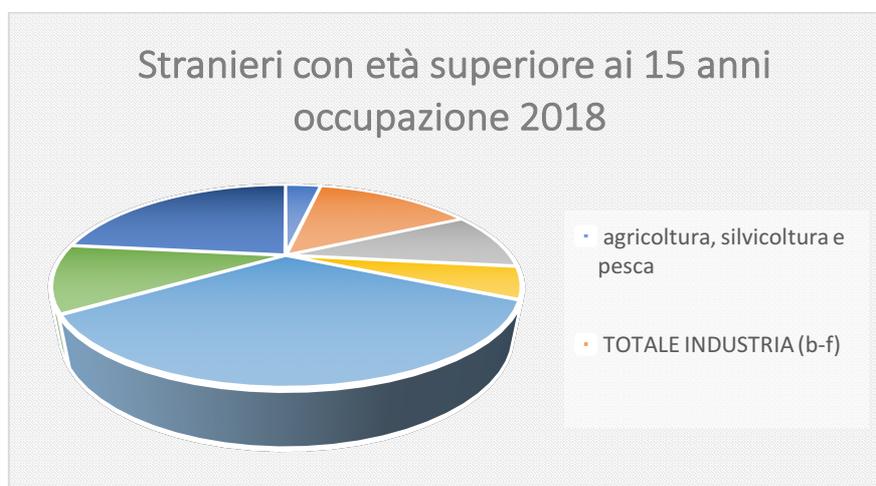


Grafico 3.3- Stranieri con età superiore ai 15 anni, occupazione 2018 - Fonte: Istat

Come mostra il grafico 3.3, secondo uno studio condotto dall'ISTAT su un campione di 2.455 stranieri occupati, con riferimento all'anno 2018, il 34% degli stranieri con età superiore ai 15 anni lavora nel settore dei servizi, di questi l'11% è occupato nell'ambito del commercio o in alberghi e ristoranti e il 23% nelle restanti attività dei servizi. Il 14% è impiegato nell'industria e il 5% nelle costruzioni (totale industria meno costruzioni 9%), il restante 3% si occupa di agricoltura, silvicoltura e pesca.

2.4 Servizi finanziari

In base all'attuale sistema economico italiano anche a gli immigrati è consentito l'accesso ai servizi finanziari. Tuttavia, per l'erogazione di questi servizi, gli stranieri necessitano di un quantitativo superiore di documenti, in quanto vengono loro richieste maggiori sicurezze e formalità, e, a volte, la prestazione gli viene addirittura negata. Da uno studio condotto dall'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), intitolato *Migranti e banche*, emerge che gli istituti di credito considerano i migranti soggetti non interessanti sotto il profilo economico, in quanto vengono visti principalmente come piccoli clienti che rappresentano per la banca alti costi di gestione e scarsa redditività. Va considerato inoltre che è la singola banca che, nonostante esistano norme nazionali di riferimento, decide se consentire o meno l'accesso ai servizi. La tipologia di servizio più richiesta e utilizzata dagli immigrati è quella del libretto di deposito e conto corrente bancario. Per le banche la prima modalità presenta una rischiosità minore, infatti, non permette al cliente, a differenza del conto corrente, di "andare in rosso". Nonostante questo tipo di servizio non comporti alcun rischio per la banca, molte richiedono la presentazione del permesso di soggiorno e il certificato di residenza e non semplicemente la carta d'identità, come si domanda al cittadino italiano. Maggiori difficoltà si evidenziano per la concessione delle carte di credito agli stranieri, infatti alcune banche richiedono, esclusivamente agli immigrati, fidejussioni, garanzie o dimostrazioni di anzianità del rapporto di lavoro. Dallo studio emerge, inoltre, come gli stessi dirigenti bancari hanno ammesso, che, nonostante il tasso di insolvenza degli italiani non si discosti molto da quello degli stranieri, le verifiche svolte nei confronti di questi ultimi sono più accurate rispetto a quelle effettuate verso i cittadini italiani.¹⁰

¹⁰ Cfr. *Migranti e banche, facilitare l'accesso dei migranti ai servizi bancari*; Rapporto finale Italia, Lunaria, settembre 2000.

Ultimamente, tuttavia, un quantitativo via via crescente di banche italiane ed europee, soprattutto quelle che si trovano nelle zone dove la componente straniera della popolazione è maggiormente rilevante, sta iniziando a considerare l'enorme potenziale socio-economico degli immigrati.

Può essere interessante iniziare l'analisi della "bancaizzazione" dei migranti vista dalla prospettiva della domanda proprio dalla percezione della banca stessa e di come questa si sia modificata negli anni (Grafico 3.4).

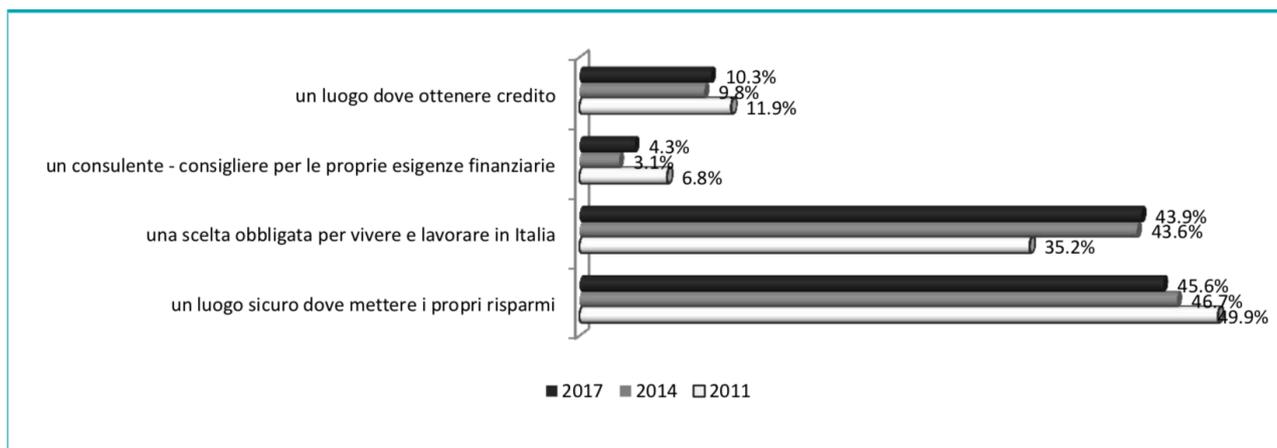


Grafico: 3.4 – Percezione della banca (evoluzione) - Fonte: Osservatorio Nazionale sull'inclusione dei migranti

Negli anni è infatti cresciuta la consapevolezza che la banca (termine che ricomprende tutti gli operatori finanziari che offrono prodotti di risparmio e credito) sia un interlocutore necessario nel processo di inclusione sociale ed economica nel nostro Paese, oltre a rappresentare il luogo privilegiato per la sicurezza dei propri risparmi. Allo stesso tempo sembra rilevarsi una diversa percezione fra il 2011 e il 2017 circa il ruolo della banca quale consulente e finanziatore delle proprie esigenze, in parte dovuta agli effetti che la crisi ha comportato nei comportamenti finanziari delle famiglie, ma che conferma le aspettative circa un bisogno di accompagnamento nella gestione del risparmio che forse non ha ancora trovato adeguata soddisfazione (l'ultima rilevazione sembra infatti indicare una direzione nuova rispetto ad entrambi le variabili, con una lieve crescita in entrambe le definizioni).

L'accesso al credito costituisce indubbiamente un fattore che presenta aspetti rilevanti sia di potenzialità che di criticità nel processo di integrazione. Nelle prime fasi di arrivo, così come per chi intende stabilirsi in un territorio, la disponibilità di risorse aggiuntive sia per far fronte alle necessità ordinarie e sia per investimenti di medio-lungo termine (casa, istruzione ecc..) diviene strutturalmente un supporto necessario. Allo stesso tempo il credito può esporre a fenomeni di

sovra-indebitamento rispetto alle proprie capacità reddituali, assumendo impegni che possono rilevare risvolti negativi e accrescere la vulnerabilità stessa. Un corretto accesso al credito, tenuto conto delle caratterizzazioni che il cittadino immigrato rileva sotto il profilo finanziario, costituisce pertanto un tassello chiave nell'evoluzione del processo di inclusione finanziaria e sociale. Un primo dato che emerge dall'indagine campionaria riguarda i canali a cui il migrante tradizionalmente ricorre nel caso in cui abbia necessità di risorse aggiuntive. La rete sociale di riferimento, rappresentata da amici e parenti connazionali o italiani, rappresenta la principale fonte di finanziamento a cui attingere in caso di necessità (50% dei casi). Significativa anche la percentuale di chi dichiara di contare solo sulle risorse personali (17%), mentre gli operatori finanziari rappresentano il primo approdo in caso di bisogno solo per un terzo del campione (33% dei casi).

Complessivamente, al momento della rilevazione, il 18% del campione dichiara di avere in essere una forma di finanziamento, fra questi solo il 15% è titolare di più di un finanziamento (il 2,7% del campione complessivo). Un dato che non sembra segnalare, a livello aggregato, una situazione di potenziale sovra-indebitamento. Analizzare le motivazioni per cui non si è ricorsi ad una qualche forma di finanziamento presso un'istituzione finanziaria formale consente di raccogliere una serie di indicazioni utili circa la domanda di credito e eventuali aree di miglioramento nell'accesso al credito. La metà di coloro che non hanno alcuna forma di finanziamento (51%) dichiarano di non averne bisogno, una percentuale in linea con il dato relativo al 2012 (50% del sotto campione). Il 12% è ricorso alla rete parentale e amicale, il 7% ha già previsto di ricorrere nel prossimo futuro ad una qualche forma di finanziamento, il 4% non sa come fare, mentre l'11% ritiene le attuali condizioni di accesso troppo onerose per la sua condizione economica. Sommando queste percentuali emerge una domanda potenziale di credito che riguarda circa il 35% del segmento di popolazione immigrata.

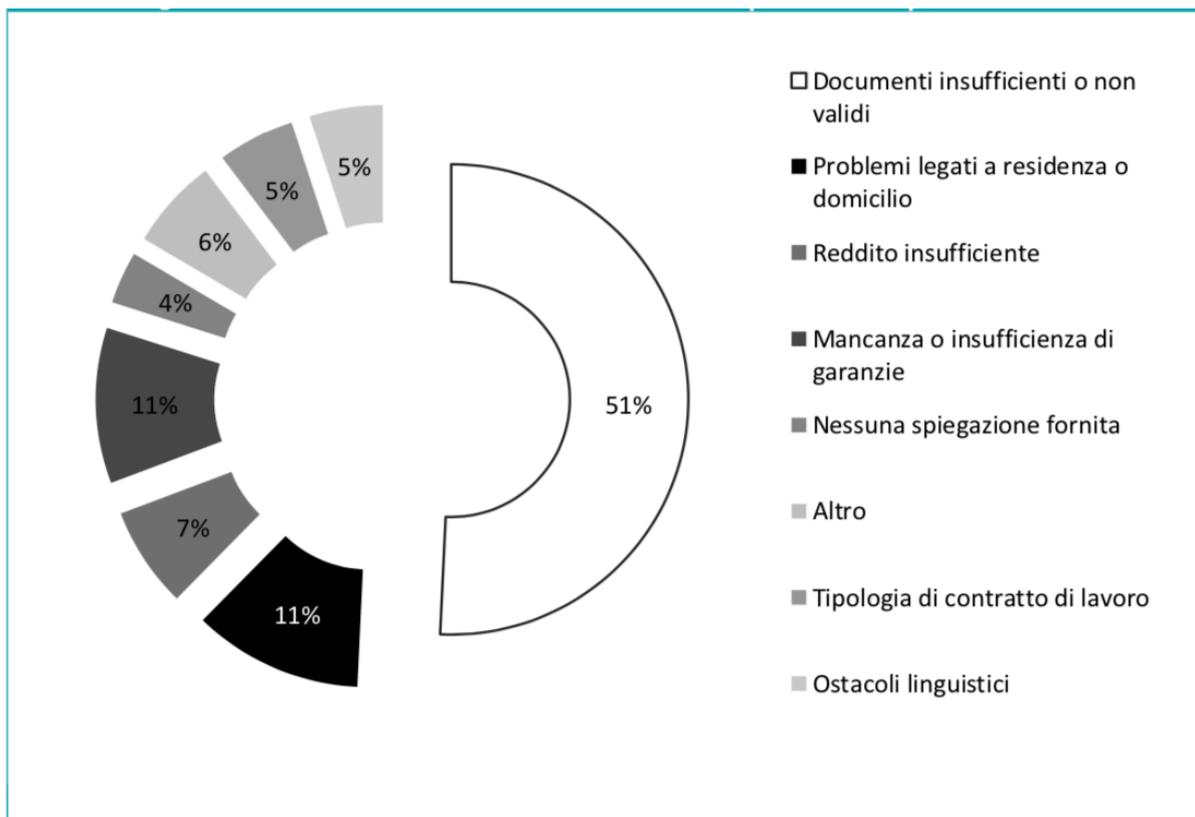


Grafico 3.5 – *Motivi del non ottenimento del credito presso un operatore formale* - Fonte: Osservatorio Nazionale sull'inclusione dei migranti

Solo nel 5% del campione si evidenzia una condizione di rifiuto del credito da parte di un intermediario finanziario, prevalentemente legata a criticità nella documentazione richiesta (Grafico 3.5), con un'incidenza più che doppia rispetto all'indagine 2014 (la criticità riguardava solo il 21% dei casi). La prevalenza e l'evoluzione di questa tipologia di criticità evidenziano la maggiore precarietà che la crisi ha portato con sé (in modo particolare nelle forme contrattuali sul lavoro) e ripropone il tema del rapporto fra area amministrativa-normativa e inclusione finanziaria di soggetti più vulnerabili.

Sembrano quindi emergere spazi di miglioramento nell'accesso al credito, anche attraverso forme innovative come il micro-credito, che siano sostenibili per entrambe le parti coinvolte, consapevoli che per il migrante costituisce certamente una risorsa essenziale nel proprio processo di integrazione e inserimento nel tessuto economico e sociale.

Comprendere la destinazione finale del credito può fornire indicazioni per conoscere comportamenti e bisogni dal lato della domanda e orientare eventuali politiche e strategie (Grafico 3.6).

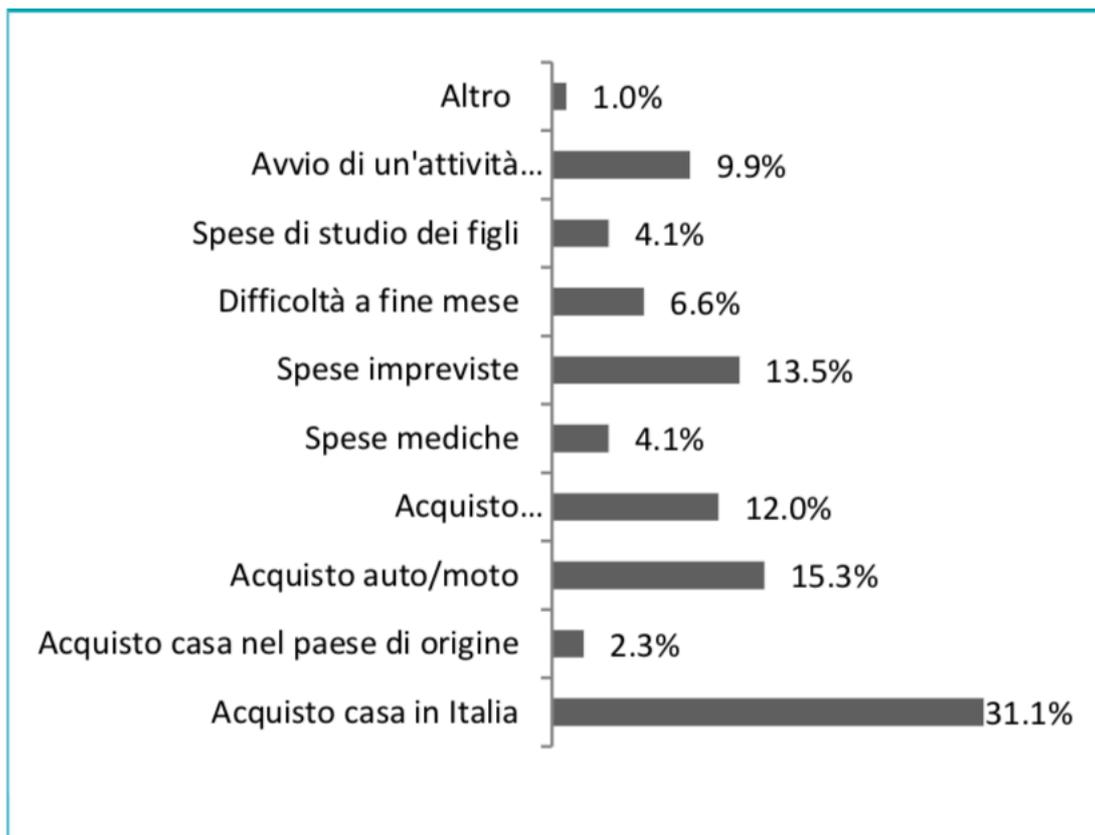


Grafico 3.6 – *Motivi della richiesta di credito presso un'istituzione formale* - Fonte: Osservatorio Nazionale sull'inclusione dei migranti

L'acquisto della casa in Italia rappresenta il principale driver della domanda di credito, indice di una volontà diffusa di radicamento nel nostro Paese che trova conferma anche nel confronto temporale fra le rilevazioni (nei dati rilevati presso le banche e BancoPosta contenuti nel Capitolo 2). Nel 2012 l'acquisto della casa era la motivazione primaria per il 36% del campione, rimanendo sostanzialmente stabile nel tempo. L'acquisto di beni necessari alla vita quotidiana (mezzi di trasporto e elettrodomestici) si conferma una necessità primaria, riaffermando il ruolo del credito nel supportare i processi di stabilizzazione, così come la componente previdenziale (spese impreviste). La bassa incidenza della motivazione legata a particolari situazioni di difficoltà finanziarie (difficoltà a fine mese) conferma il ruolo che il credito informale (all'interno dell'ambito familiare e comunitario) assume nel venire incontro a situazioni di questo tipo.

Spostando l'attenzione sui principali canali di accesso alle diverse forme di credito, la banca-BancoPosta rappresentano il canale privilegiato per la richiesta di un mutuo (97% dei casi) e di un prestito personale (55% dei casi). È invece la rete commerciale il canale primario per gli acquisti

rateali (46% dei casi). La distribuzione tiene naturalmente conto delle caratteristiche tecniche e delle specificità di ciascun prodotto. Si può però evidenziare, da un lato la centralità del sistema bancario (includendo anche BancoPosta) quale interlocutore di riferimento per l'accesso al credito.

<i>Forma tecnica</i>	<i>Anno di emissione</i>	<i>Durata all'emissione (anni)</i>	<i>Importo medio finanziato</i>
Mutui	2009	19,1	€ 104.690
Prestito personale	2013	3,4	€ 10.105
Acquisto rateale	2015	3,02,75	€ 6.857

Tabella 3.7 – *Forme tecniche di credito, valori medi rilevati nel campione* - Fonte: Osservatorio Nazionale sull'inclusione dei migranti.

La Tabella 3.7 fornisce un quadro delle principali caratteristiche dei crediti in essere presso i migranti in Italia, appartenenti al campione, con riferimento a: l'anno di emissione, la durata, l'importo per ciascuna forma tecnica. Confrontando i dati con la rilevazione del 2014 si rileva una riduzione degli importi medi per i mutui pari al 5% e un incremento per i prestiti personali e gli acquisti a rate, rispettivamente del 15% per i prestiti personali e del 46% per gli acquisti rateali.

Una domanda specifica del questionario ha voluto indagare la vulnerabilità del campione in termini di regolarità nel pagamento delle rate del prestito. Si tratta di un dato di percezione, che ovviamente non è indicativo di un quadro puntuale circa le percentuali di insolvenza del segmento di popolazione immigrata, ma fornisce indicazioni utili per comprendere le strategie poste in essere per risolvere eventuali situazioni di difficoltà. Il 78% del campione dichiara di essere stato regolare nei pagamenti, senza ravvisare particolari situazioni di criticità. Un dato che appare in aumento rispetto al 2014 quando si attestava al 74%. Per chi invece ha avuto difficoltà nelle scadenze, nel 58% dei casi si è trattato di un semplice ritardo nei pagamenti, mentre solo per il 15% ha riguardato una rata insoluta (in calo rispetto al 2014 quando era al 17%). Negli altri casi in cui si è verificata una situazione di temporanea difficoltà è stato richiesto l'intervento di un amico o di un parente o è stata attivata una nuova fonte di reddito aggiuntiva. In 5 casi (il 2%) si è proceduto alla rinegoziazione del prestito e solo in misura minoritaria, in due casi, la situazione di difficoltà ha portato ad un'azione esecutiva da parte dell'ente finanziatore. Traspare quindi un quadro non particolarmente critico, all'interno di un trend complessivo di miglioramento negli anni, e che mostra una capacità del migrante di attivare strategie alternative per far fronte agli impegni assunti

all'interno di un arco temporale breve (che può anche comportare un ritardo nel pagamento, ma non un'insolvenza vera e propria).¹¹

2.5 Alloggio

Sono circa cinque milioni gli stranieri regolarmente residenti in Italia secondo gli ultimi dati Istat relativi al 2016, lo 0,2 per cento in più rispetto all'anno precedente, circa il 46 per cento in più rispetto al 2008. Per molti la casa, insieme al lavoro, rappresenta l'obiettivo principale da conseguire per poter restare nel Paese. Secondo il Rapporto 2017 "Immigrati e Casa" di Scenari Immobiliari, il 64,7 per cento vive in affitto, mentre l'8,9 per cento abita presso il luogo di lavoro e il 7,3 per cento alloggia presso parenti o altri connazionali. Il 19,1 per cento vive in una casa di proprietà. Il rapporto sottolinea la mancanza di una politica di affitto sociale promossa dalla pubblica amministrazione, che possa fornire l'assistenza necessaria alle fasce più basse di reddito che non sono in grado di accedere al mutuo. Negli ultimi dieci anni sono stati circa 800mila gli acquisti di abitazione che hanno avuto come compratore un lavoratore straniero immigrato, ma con trend calante a partire dal 2009. Solo a partire dal 2016 si è registrato un ritorno in campo positivo delle transazioni, in sintonia con l'andamento del mercato residenziale italiano. Le famiglie straniere rappresentano una realtà sempre più consolidata nel mercato residenziale italiano.¹² A determinare questa contrazione sono soprattutto le già citate e analizzate difficoltà di accesso al credito.

Sempre con riferimento alle politiche abitative, è da evidenziare che il fenomeno migratorio è ovunque accompagnato da timori sulla equa distribuzione dei servizi di welfare. In Italia una delle preoccupazioni principali riguarda l'assegnazione delle case popolari, sia per la forte visibilità a livello locale, sia perché il patrimonio immobiliare pubblico del nostro Paese è scarso. Le assegnazioni sono di competenza dei singoli Comuni e si basano soprattutto su criteri di reddito, prendendo però in considerazione anche gli eventuali elementi di disagio sociale nei nuclei familiari (come presenza di anziani, disabili, genitori separati con figli). È una realtà frammentata che rende difficile ottenere dati complessivi a livello nazionale. Dati ufficiali di Federcasa (2014) indicano 770mila alloggi in locazione, più 50mila a riscatto e 108mila alloggi non residenziali in locazione.

¹¹ Daniele Frigeri, *VI Rapporto sull'inclusione finanziaria dei migranti in Italia*, Osservatorio Nazionale sull'Inclusione dei Migranti, Roma.

¹² Scenari Immobiliari, *Rapporto 2017 Immigrati e Casa*. <https://www.monitorimmobiliare.it/rapporto-scenari-19-stranieri-vive-in-una-casa-di-proprietà-report-201777158>

Nelle città medio-grandi la presenza degli stranieri nelle case popolari si concentra in alcuni quartieri e dà luogo a contenziosi condominiali legati anche a diversi stili di vita. Nell'opinione pubblica si è così radicato l'assioma secondo cui la presenza degli immigrati nelle case popolari è sovradimensionata, penalizzando le fasce più povere della popolazione italiana. Questa convinzione ha portato molti comuni a introdurre tra i criteri di assegnazione la residenza da alcuni anni (in alcuni casi è condizione indispensabile), che penalizza pure gli italiani provenienti da comuni limitrofi. Sono intervenute anche alcune regioni, con normative che in genere si attestano sui cinque anni di residenza (coincide con il permesso di soggiorno di lunga durata previsto dalla normativa europea). La Lombardia chiede inoltre di dimostrare di non essere proprietari di casa nel Paese d'origine, elemento non sempre facile da provare (specie per i titolari di protezione internazionale, che non possono fare richiesta alle autorità del proprio Paese). Numerosi piccoli comuni, soprattutto in Veneto, hanno adottato regolamenti che richiedono più di dieci anni di residenza.

In realtà, il confronto tra stranieri residenti e presenze nelle case pubbliche trascura il contesto di partenza, almeno per tre elementi chiave. Prima di tutto, la differenza di reddito. Dai dati relativi alle dichiarazioni 2016, si ricava che mediamente un contribuente straniero dichiara 13.629 euro annui, contro i 21.386 degli italiani: una differenza di quasi 8mila euro medi, con picchi di 10mila euro in alcune regioni, specie al Nord. In secondo luogo, gli stranieri spesso non dispongono della rete familiare e di conoscenze che per gli italiani rappresenta un'ancora di salvezza nei periodi di difficoltà (basti pensare al ruolo di garante nell'accesso al mutuo). Il terzo elemento, riguarda la proprietà della casa: secondo un'indagine della Banca d'Italia (2014), tra gli stranieri solo il 23,4 per cento è proprietario dell'abitazione principale, contro il 78,6 per cento degli italiani. Ecco dunque spiegato perché la partecipazione degli stranieri ai bandi per l'assegnazione di case popolari è molto più alta, avvicinandosi spesso alla metà del totale.

I criteri legati al reddito fanno sì che nelle graduatorie le famiglie straniere risultino spesso ai primi posti, con percentuali che al Nord arrivano attorno al 30 per cento degli alloggi disponibili. In realtà, se consideriamo le reali assegnazioni agli stranieri le percentuali risultano alquanto ridimensionate, principalmente per il fatto che gli alloggi residenziali pubblici sono quasi sempre di piccole dimensioni, mentre le famiglie straniere sono di norma numerose. Si aggiunge poi il problema dello scarso ricambio, per cui molti beneficiari (e a volte i loro figli e nipoti) mantengono la casa popolare anche una volta persi i requisiti, penalizzando i nuovi richiedenti. La ricerca Federcasa ha calcolato la presenza di 142mila stranieri "extracomunitari" su due milioni di inquilini totali (7 per cento),

mentre sono 413mila gli anziani sopra i 65 anni e 145mila i disabili. Anche aggiungendo un 20 per cento in più di possibili presenze rumene (Paese comunitario), il totale degli stranieri si attesta sull'8,5 per cento del totale, di fatto in linea con l'incidenza degli stranieri residenti oggi in Italia (8,3 per cento).¹³

2.6 Sanità

L'articolo 32 della Costituzione italiana tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Secondo la nostra Carta, dunque, tutte le persone che si trovano sul territorio nazionale, non solo i cittadini, devono poter essere curate. Ma gli stranieri che vivono nel nostro Paese ricevono davvero lo stesso trattamento sanitario degli italiani? Per i migranti, i richiedenti asilo o gli irregolari esiste un reale accesso alle strutture pubbliche? Il diritto alla salute è tutelato, non solo perché lo dice la Costituzione, ma anche perché questo principio è stato normato a cominciare dalla legge 40 del 1998 (Turco-Napolitano confluita nel D.Lgs 286). E così, gli stranieri regolarmente soggiornanti hanno l'obbligo di iscriversi al Servizio sanitario nazionale come i richiedenti asilo e le persone che hanno ricevuto una forma di protezione internazionale. Sono inclusi anche i minori stranieri non accompagnati e le donne in stato di gravidanza, fino a un massimo di sei mesi dalla nascita del figlio. Per quanto riguarda gli irregolari, l'assenza del permesso di soggiorno non preclude la possibilità di ricevere le cure ospedaliere urgenti ed essenziali (quelle che non possono essere rimandate perché potrebbero mettere la persona in pericolo di vita o creare un danno alla salute). Lo stesso vale per le cure continuative, per malattia e infortunio, nonché per i programmi di tutela della salute mentale. In caso di bisogno, dunque, la struttura ospedaliera è tenuta ad accettare anche migranti senza documenti, registrando l'assistito e fornendogli un codice detto Stp (Stranieri temporaneamente presenti) che ha una validità di sei mesi e che esenta completamente dal pagamento delle spese sanitarie. Inoltre, l'accesso ai servizi da parte di un migrante irregolare non deve comportare alcun tipo di segnalazione alle autorità.

Nei fatti, però, la situazione non è così lineare. Nonostante nel dibattito pubblico sia molto presente l'idea del migrante come "portatore di malattie", infatti, poca è l'attenzione sui necessari interventi di tutela e prevenzione della salute fisica e psichica di queste persone, che nella maggior parte dei

¹³ Enrico Di Pasquale, Andrea Stuppini e Chiara Tronchin, *Immigrati e case popolari: i numeri contro i miti*, lavoce.info, 2017. <https://www.lavoce.info/archives/49269/immigrati-case-popolari-numeri-miti/>

casi arrivano in buona salute nel nostro Paese e si ammalano, invece, soprattutto per le condizioni di vita e di accoglienza. Alcune regioni non riconoscono, infatti, i diritti sanciti dalla legge: come la tutela del minore, l'esenzione dal ticket per gli Stp o la possibilità dell'iscrizione volontaria al Ssn.

A complicare le cose sono intervenute anche le nuove normative, come il decreto legislativo 142 del 2015 su accoglienza e asilo, secondo cui le persone che fanno richiesta di protezione, fino a quando non ottengono i documenti, devono accedere al servizio sanitario attraverso la procedura Stp.

Un altro problema diffuso è quello economico: gli immigrati che si iscrivono al servizio sanitario nazionale sono equiparati ai cittadini italiani per quanto riguarda l'esenzione del ticket (la ottengono cioè se disoccupati, se soffrono di qualche patologia o in altri casi particolari). Agli ostacoli di natura normativa e organizzativa si aggiungono, poi, quelli linguistico-culturali, che rendono poco fruibili molti servizi. La legislazione prevede, infatti, che l'accesso alle cure sia tutelato attraverso il ricorso a interpreti e mediatori. Figure importanti soprattutto in relazione ad alcune patologie specifiche come quelle di salute mentale. Ma pochi sono finora gli operatori formati presenti, anche perché il tema dei disturbi di natura psicologica, cognitiva e comportamentale dei migranti, è ancora molto sottovalutato.

A tal proposito, è stata condotta uno studio dall'associazione di volontari Psicologo di Strada di Padova che, tra l'ottobre 2016 e il giugno 2017, ha coinvolto 50 richiedenti asilo ospitati in strutture gestite da cooperative a Padova, Rovigo, Arquà Polesine, Lama Pezzoli (tutte nel Veneto) e Limbiate (Brianza, Lombardia).

Per la ricerca, condotta tramite test rivisti, adattati e tradotti, sono state intervistati 47 maschi e 3 femmine, con un'età media di 26 anni e mezzo (minimo 18 e massimo 48), provenienti soprattutto da Nigeria, Gambia, Costa d'Avorio, Guinea Conakry. Tre gli asiatici e un siriano.

Tutti gli africani hanno raggiunto l'Italia percorrendo l'ultima parte del viaggio su gommoni e barconi, gli asiatici con vari mezzi, compreso treno e spostamenti a piedi. Un viaggio che in alcuni casi è durato un mese, in altri oltre 2 anni. Di questo campione, il 40% si trova in Italia da un lasso di tempo che va dai 3 ai 6 mesi, l'82% afferma di volerci restare.

Persone diverse con storie diverse che però hanno un minimo comune denominatore: un livello di sofferenza alto insieme a disturbi psico-fisici. Tra questi, spiccano in particolare i sintomi del disturbo

Post traumatico da stress (Ptd). Disturbo che è altamente probabile nel 60% degli intervistati, una percentuale superiore rispetto alla popolazione generale ma non così distante da quanto verificato in altri contesti simili.

Sono stati riscontrati inoltre molti disturbi di somatizzazione e anche dolore corporeo. Inoltre ci sono parecchi disturbi legati a un'iperattivazione del sistema di difesa: è come se queste persone fossero sempre sul chi va là, non si fidassero né riuscissero a lasciare andare. Ciò può portare a problemi nella gestione della vita quotidiana all'interno dei centri di accoglienza con episodi in cui il migrante agisce con aggressività e violenza o ricorre a un uso smodato di psicofarmaci.¹⁴

Il Decreto "Immigrazione e Sicurezza" prevede diversi interventi con ripercussioni in ambito sanitario, in particolare sono state individuate "ipotesi eccezionali" di tutela dello straniero che, pur non rientrando nelle ipotesi di protezione internazionale come disciplinata dalle norme europee di riferimento (nella duplice tipologia dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria), non consentirebbero di eseguire il provvedimento di espulsione senza determinare una violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano e internazionale. Tra queste, vengono citate condizioni di salute di eccezionale gravità e nelle situazioni contingenti di calamità naturale nel Paese di origine che impediscono temporaneamente il rientro dello straniero in condizioni di sicurezza. Sono presenti anche ulteriori ipotesi meritevoli di eccezionale tutela per motivi di carattere umanitario con la previsione di speciali permessi di soggiorno. Si tratta del permesso di soggiorno per cure mediche quando lo straniero versi in condizioni di salute di eccezionale gravità tali arrecare un irreparabile pregiudizio alla sua salute in caso di rientro nel Paese di origine. Nell'ambito di questa ipotesi rientra anche il caso di colui che, affetto da gravi patologie, non possa essere adeguatamente curato nel Paese di origine o di provenienza. Il permesso è rilasciato per il tempo attestato mediante idonea certificazione sanitaria. L'ipotesi (comma 1, lettera g) è inserita tra i divieti di espulsione previsti dall'articolo 19, del citato testo unico in materia di immigrazione. Tra le altre misure contenute nel provvedimento riguardanti a vario titolo la sanità, all'articolo 13 si spiega che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consentirà l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, fermo restando che questo costituirà documento di riconoscimento. L'esclusione dall'iscrizione all'anagrafe non pregiudicherà in ogni caso l'accesso ai servizi riconosciuti dalla

¹⁴ C. Maccarone, *Immigrazione: racconti del disagio mentale che colpisce i profughi*, Osservatorio dei Diritti, 27 ottobre 2017.

legislazione vigente ai richiedenti asilo (iscrizione al servizio sanitario, accesso al lavoro, iscrizione scolastica dei figli, misure di accoglienza) che si fondano sulla titolarità del permesso di soggiorno. L'esclusione dall'iscrizione anagrafica viene giustificata per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla "necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente". All'articolo 23 viene infine ulteriormente esteso l'ambito di applicazione del Daspo urbano già previsto dal Decreto Minniti. La disposizione reca in particolare la modifica all'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, ed inserisce i presidi sanitari e le aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati e pubblici spettacoli nell'elenco dei luoghi che possono essere individuati dai regolamenti di polizia urbana ai fini dell'applicazione delle misure a tutela del decoro di particolari luoghi. Ciò determina, quindi, la possibilità di applicare, tra l'altro, la misura del provvedimento di allontanamento del Questore (Daspo urbano) nei confronti dei soggetti che pongono in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione dei suddetti presidi dei citati eventi.¹⁵

¹⁵ Giovanni Rodriguez, *Decreto migranti e sicurezza. Cosa cambia per l'assistenza sanitaria*, Quotidianosanità.it, settembre 2018.

Capitolo 3: Impatto degli immigrati sull'economia italiana

3.1 Effetti sul PIL

Abbiamo finora riportato un quadro generale del fenomeno migratorio in Italia e abbiamo visto come questa sia passata, nel corso degli anni, dall'essere una terra che era conveniente lasciare per ricercare fortuna all'estero ad un Paese di approdo e di accoglienza per coloro che chiedono un rifugio sicuro. Passiamo ora, con questo terzo e ultimo capitolo della trattazione, ad osservare più nello specifico quali sono gli effetti che queste ondate migratorie producono sulla finanza pubblica della nostra Penisola. In particolare, partiamo dall'analisi delle conseguenze che si sono manifestate a livello di Prodotto Interno Lordo. È possibile quantificare l'entità del contributo economico degli stranieri all'economia italiana anche in termini di valore aggiunto. Quest'ultima grandezza misura la differenza fra il valore della produzione di beni e servizi e i costi sostenuti da parte delle singole unità produttive per l'acquisto degli input produttivi e consente di esplicitare il concorso delle singole unità produttrici di prodotti intermedi alla formazione del Prodotto Interno Lordo (PIL). L'apporto della forza lavoro straniera al nostro sistema economico non dipende, infatti, soltanto dalla sua presenza numerica, ma anche della sua produttività. Dal rapporto del Centro Studi Confindustria in tema di immigrazione emerge che alla fine degli anni Novanta quest'ultima ha spinto l'economia italiana in modo decisivo.

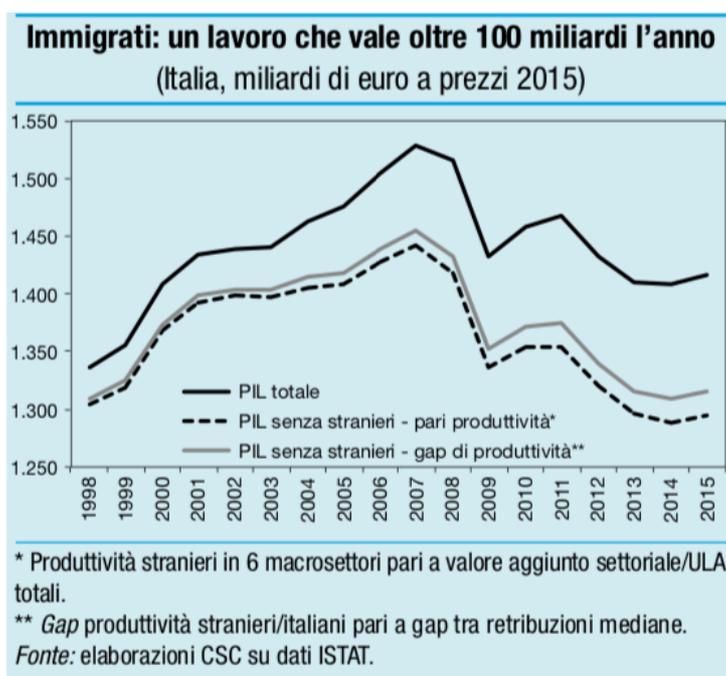


Grafico 3.8 – Valore del lavoro dei migranti - Fonte: elaborazione su dati Istat.

Dal 1998 al 2007 il PIL totale italiano è salito del 14,4% in termini reali (+1,5% in media all'anno), ma senza gli stranieri sarebbe salito solo del 10,5% (1,1% medio annuo). Nei successivi sette anni di crisi (2008-2015) il PIL complessivo è calato del 7,3% ma sarebbe sceso ancora di più, ovvero del 10,3%, senza i lavoratori immigrati (Grafico 3.8).

Il contributo al valore aggiunto varia tra settori (Valore aggiunto al costo dei fattori generato in Italia dagli stranieri, milioni di euro, 2015)				
	Produttività stranieri pari a quella degli italiani		Differenziale di produttività pari a quello retributivo	
	livello	quota %*	livello	quota %*
Agricoltura	4,2	11,7	3,8	10,6
Industria in senso stretto	25,7	9,6	21,4	8,0
Costruzioni	11,6	16,5	10,5	15,0
Commercio, alberghi e ristoranti	20,9	9,8	18,8	8,8
Servizi sociali e alle persone	27,4	47,6	20,5	35,6
Altri servizi	33,8	4,4	27,1	3,5
Totale	124	8,7	102	7,2
<i>per memoria:</i> PIL Italia 2015 1.417				
* Sul totale del settore. Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.				

Tabella 3.9 – Contributo dei migranti al valore aggiunto - Fonte: elaborazione su dati Istat.

Il loro contributo al PIL ha raggiunto i 98 miliardi di euro nel 2008 (a prezzi 2015), pari al 6,5% del totale, in forte aumento dal 2,3% del 1998. Tale incremento spiega il 37,4% dell'espansione del reddito prodotto nel Paese dal 1998 al 2008. Il peso economico del lavoro straniero ha continuato a crescere durante la crisi, superando i 120 miliardi nel 2015, l'8,7% del PIL complessivo. E varia molto tra settori: 11,7% in agricoltura; 9,6% nell'industria in senso stretto; 16,5% nelle costruzioni; 9,8% per commercio, ristorazione e alberghi; 4,4% negli altri servizi, diversi dai servizi sociali e alle persone; 47,6% in questi ultimi, che includono le collaborazioni domestiche (Tabella 3.9).¹⁶

¹⁶ Centro Studi Confindustria, *Immigrati: da emergenza a opportunità. Dimensione, effetti economici, politiche*. Roma, 2016.

L'ECONOMIA DELL'IMMIGRAZIONE



10,5%

2,4 milioni di occupati stranieri, un decimo del totale



8,7%

131 miliardi di Euro di Valore Aggiunto generato, 8,7% del PIL



691 mila

Imprenditori immigrati, in crescita negli ultimi 5 anni (+ 16,3%)

Figura 4.1 – *L'economia dell'immigrazione* - Fonte: Fondazione Leone Moressa

Inoltre, secondo quanto emerge dalla settima ed ottava edizione del Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione a cura della Fondazione Leone Moressa, nel 2011 gli occupati stranieri erano pari al 9%, nel 2017 hanno raggiunto quota 10,5 e producono beni e servizi per 131 miliardi (8,7% del Pil, il prodotto interno lordo). 131 miliardi significa che, se fossero uno Stato a sé, sarebbero la diciassettesima economia europea. Si lascerebbero alle spalle Ungheria, Slovacchia e Croazia. È da sottolineare, inoltre, che gli stranieri svolgono lavori definiti “complementari” a quelli degli italiani, si tratta difatti di lavori poco qualificati, che solo pochissimi italiani sceglierebbero di svolgere.

Un contributo importante è arrivato dalle imprese condotte da immigrati, che continuano a crescere e a produrre valore aggiunto. Negli ultimi cinque anni, infatti, mentre le imprese italiane sono diminuite del 2,7%, quelle straniere hanno registrato un +25,8% raggiungendo quota 570 mila (9,4% sul totale) e producendo 102 miliardi di euro di valore aggiunto, pari al 6,9% della ricchezza complessiva. In forte crescita gli imprenditori del Bangladesh, anche se il primato per gli imprenditori stranieri è del Marocco (11%) e della Cina (10%).¹⁷

¹⁷ Cfr. Fondazione Leone Moressa, *Rapporto Annuale sull'Economia dell'Immigrazione. La dimensione internazionale delle migrazioni*. Il Mulino, 2017.

Cfr. Fondazione Leone Moressa, *Rapporto Annuale sull'Economia dell'Immigrazione. Prospettive di integrazione in un'Italia che invecchia*. Il Mulino, 2018.

3.2 Immigrati e sistema pensionistico

Un'altra area su cui impattano in modo rilevante le immigrazioni è quella pensionistico-previdenziale. Sempre secondo uno studio condotto dalla nota Fondazione Leone Moressa di Venezia emerge come gli immigrati rappresentino oggi un vantaggio per l'Inps (come avviene in tutti i paesi sviluppati): la loro età media (33 anni) è inferiore di oltre 10 anni rispetto a quella degli italiani (45 anni). Inoltre, su 16 milioni di pensionati, gli stranieri sono circa 130mila (80mila pensioni contributive e 50mila pensioni assistenziali), meno dell'1% del totale, per un importo di circa 800 milioni di euro (2015). Sul lato delle entrate, poi, i 2,4 milioni di lavoratori stranieri versano all'Inps oltre 10 miliardi di euro l'anno. Per proseguire nella nostra analisi, è necessario effettuare un breve excursus terminologico per ricordare la differenza tra metodo contributivo e retributivo di calcolo delle pensioni. Semplificando al massimo, si intende con metodo retributivo il calcolo dell'assegno pensionistico sulla base delle ultime retribuzioni, mentre con metodo contributivo si tiene in considerazione l'ammontare dei contributi effettivamente versati. Il sistema retributivo per il calcolo della pensione si basa su tre elementi:

1. anzianità contributiva, quindi gli anni di contributi versati;
2. la retribuzione e/o il reddito;
3. un'aliquota di rendimento, pari al 2% del reddito medio annuo.

Entrando più nel dettaglio, è necessario poi dire che il sistema di calcolo si divide in due modalità, definite quote:

- quota A: anzianità contributiva al 31-12-1992, media dei redditi degli ultimi 5 anni per i lavoratori dipendenti e degli ultimi 10 per i lavoratori autonomi;
- quota B: anzianità contributiva dal 1-1-1993, media dei redditi degli ultimi 10 anni per i lavoratori dipendenti e degli ultimi 15 per i lavoratori autonomi.

Il metodo contributivo si basa, invece, come suggerisce la parola, sui contributi versati dal lavoratore. Ai fini del calcolo della pensione è necessario:

1. individuare la retribuzione annua dei dipendenti e il reddito annuo degli autonomi;
2. calcolare i contributi di ogni anno sulla base dell'aliquota vigente;

3. determinare il montante individuale: si tratta della somma dei contributi annui versati rivalutati secondo i parametri ISTAT;
4. applicare il coefficiente di trasformazione, che varia a seconda dell'età del lavoratore.

Specificate le differenze nelle due modalità di calcolo, altri dati di cui tenere conto sono che, prima di tutto, solo allo 0,3% degli stranieri si applica il metodo di calcolo retributivo, che riguarda, invece, l'85% delle pensioni oggi in pagamento per i nativi. Per contro, l'87,6% dei lavoratori stranieri vedrà la propria pensione interamente calcolata con il metodo contributivo. Il fatto che tutti vi accedano, però, non è poi così scontato. Il presidente dell'Inps calcola che negli ultimi anni gli immigrati abbiano lasciato nelle casse dell'Istituto circa 3 miliardi di euro di contributi versati, per prestazioni cui avrebbero avuto diritto se fossero rimasti in Italia.

Queste evidenze sono strettamente connesse con il fenomeno del calo demografico italiano. Infatti, secondo i dati sul saldo naturale della popolazione nel 2017, diffusi dall'ISTAT nel quadro demografico pubblicato a fine maggio, la differenza tra i decessi e le nascite è negativa per 183mila unità e, parallelamente, si riscontra un progressivo invecchiamento delle persone. Al primo gennaio 2018 il 22,6% della popolazione aveva almeno 65 anni, il 64,1% rientra nella macro-fascia che va dai 15 anni ai 64 anni di età e il 13,4% aveva meno di 15 anni. Con riferimento all'anno 2018, i pensionati in Italia sono stati stimati essere circa 16 milioni, a fronte di 23 milioni di occupati. Un rapporto di circa due a tre. Nei prossimi anni, il calo demografico a cui stiamo assistendo proseguirà. Secondo lo scenario "mediano" elaborato dall'Istat e ripreso dalla Ragioneria generale dello Stato, dai 60 milioni di residenti attuali, di cui circa 14 milioni over 65, l'Italia scenderà nel 2060 a 55 milioni di residenti, di cui 18,5 milioni over 65. La fascia di popolazione di età compresa tra i 20 e i 54 anni passerà dai 28 milioni circa attuali a poco più di 20 milioni. Una situazione che, come evidente, finirebbe col creare significativi problemi di sostenibilità economica per il sistema pensionistico, con un pericoloso avvicinamento tra il numero di lavoratori e il numero di pensionati.

Nel prossimo futuro l'invecchiamento della popolazione da un lato e la bassa natalità degli ultimi anni, unite alla diminuzione dell'apporto del flusso migratorio regolare, determineranno un cambio nel rapporto tra lavoratori e pensionati, con uno spostamento a vantaggio dei secondi. Questo crea un problema di sostenibilità per il sistema pensionistico. Oltre all'apporto degli immigrati, su di esso influiscono altri fattori, come la performance economica e l'inversione di rotta nella bassa natalità italiana. Ma una fase di espansione molto robusta non sembra imminente, e d'altro canto anche un

improvviso aumento delle nascite darebbe il suo contributo alla forza lavoro solo nell'arco di un paio di decenni.

3.3 Entrate: IRPEF e IVA

Al fine di effettuare una stima dei costi e dei benefici apportati dai migranti sull'economia italiana, è necessario analizzare quali sono le principali entrate ed uscite ad essi connessi che impattano sul bilancio dello Stato. Tra le prime, è sicuramente rilevante considerare il gettito IRPEF ed IVA che gli stranieri procurano allo Stato italiano attraverso la loro attività lavorativa.

Il Rapporto 2016 sull'economia dell'immigrazione redatto dalla Fondazione Leone Moressa si concentra proprio sull'impatto fiscale della presenza immigrata in Italia: analizzando fonti statistiche ufficiali nazionali ed europee, vengono presi in esame, tra l'altro, il mercato del lavoro, il gettito Irpef, il contributo al PIL e i contributi previdenziali versati. Quello che emerge è che i contribuenti nati all'estero ammontano a 3,5 milioni nel 2015. Di questi, 2,2 milioni effettivi contribuenti IRPEF. Il volume complessivo dei redditi dichiarati è di 46,6 miliardi di euro. Una delle principali problematiche riguarda l'alto differenziale di reddito: tra gli immigrati il reddito medio annuo è di 13.288 euro, contro i 20.993 euro degli autoctoni (differenziale 7.705 euro).

Il volume IRPEF dei nati all'estero è pari a 6,8 miliardi di euro (4,5% del totale), 3 miliardi se contiamo solo i cittadini stranieri; mentre, l'IRPEF media pro-capite ammonta a 3.058 euro.

Nel computo delle entrate per lo Stato, oltre al gettito IRPEF, vanno considerate le altre entrate apportate dagli stranieri (imposte indirette, sui carburanti, lotto e lotterie, tasse su permesso di soggiorno e cittadinanza) che valgono circa 3 miliardi.

Inoltre, pur non essendo vere e proprie imposte, nell'anno corrente vanno considerati anche i contributi previdenziali, che contribuiscono di fatto al mantenimento del sistema pensionistico. Nel 2014 gli occupati stranieri hanno versato 10,9 miliardi di euro di contributi (5% del totale), somma che equivale al pagamento di 640 mila pensioni. Sommando i contributi versati negli ultimi 6 anni, si raggiunge quota 57 miliardi.¹⁸

¹⁸ Fondazione Leone Moressa, *Rapporto 2016 sull'Economia dell'Immigrazione. L'impatto fiscale dell'immigrazione*. Il Mulino, 2016.

Inoltre, sempre la Fondazione Leone Moressa, nell'anno 2014 ha condotto una mappatura delle dichiarazioni dei redditi dei nati all'estero, che risultano in aumento dell'1,8% rispetto all'anno precedente. Gli immigrati portano al Paese un bottino di 6,8 miliardi di euro che ogni anno finisce nelle casse dell'Agenzia delle entrate. Tra i 5 milioni di "nuovi italiani" si cela infatti un popolo di contribuenti: 3 milioni e mezzo di persone, che dichiarano al fisco oltre 45 miliardi di euro l'anno.

I contribuenti immigrati rappresentano l'8,6% del totale e dichiarano 45,6 miliardi di euro. In testa ci sono i romeni (con oltre 6,4 miliardi), seguiti da albanesi (3,2), svizzeri (2,8) e marocchini (2,4). Le donne sono meno della metà: 43,9% (rispetto al 48% delle italiane), visto la presenza di molte straniere inattive. Per alcune nazionalità dell'Est Europa, impiegate prevalentemente come colf e badanti, si raggiungono invece percentuali ben più alte: è il caso dell'Ucraina (le donne contribuenti sono il 75,9%) e della Moldavia (60,7%). Non è tutto. Nonostante la crisi, i redditi dichiarati dai nati all'estero sono aumentati dell'1,8% rispetto all'anno precedente. Il record di crescita? Quello dei cinesi (più 8%) e moldavi (più 7,3%). Quanto ai redditi pro-capite, le nazionalità più ricche sono quelle dell'Europa Occidentale (Francia, Svizzera e Germania), con redditi molto vicini a quelli degli italiani (20.710 euro), «ma si tratta probabilmente di cittadini italiani, seppure nati all'estero - avvertono i ricercatori della Moressa - e dunque non propriamente "immigrati"». Alcune nazionalità scendono invece sotto quota 10mila euro pro-capite. Le più povere sono Romania (9.950 euro), Cina (8.350 euro) e Ucraina (8.240 euro).

Mediamente, la differenza tra il reddito pro-capite dei nati all'estero e quello degli italiani è di 7.530 euro. Non solo. Nel periodo della crisi (2009-2014) il reddito medio di un immigrato è sceso di 585 euro: una flessione superiore a quella degli italiani (che hanno perso 410 euro).

Per quanto riguarda l'Irpef, nel 2014 gli immigrati hanno versato 6,8 miliardi: il 4,5% del gettito complessivo. La Romania resta il primo Paese, con 754 milioni di euro versati. Ancora una volta, cinesi e moldavi registrano gli aumenti maggiori nell'ultimo anno (rispettivamente del 13% e del 9,1%). L'Irpef media pro-capite per i nati all'estero è di 3.070 euro, quasi 2mila euro in meno degli italiani, "segnale ulteriore della segregazione occupazionale degli immigrati in professioni di bassa redditività".

A livello regionale, circa un quinto dei contribuenti stranieri si concentra in Lombardia e oltre la metà vive in sole quattro regioni: Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Lazio. Al Centro-Nord si

registra anche la differenza più alta tra redditi degli italiani e degli stranieri: se mediamente un immigrato dichiara 7.530 euro in meno rispetto a un italiano, questa differenza supera i 10mila euro in Trentino e Lazio e i 9mila in Lombardia ed Emilia-Romagna. Non mancano curiosità: uno straniero in Lombardia (15.420 euro) dichiara più di un italiano in Calabria (14.800 euro).¹⁹

3.4 Uscite: istruzione e sanità

Per quanto riguarda le uscite che lo Stato deve sostenere al fine dell'accoglienza e dell'integrazione dei migranti, le più rilevanti sono sicuramente quelle in materia di istruzione e sanità.

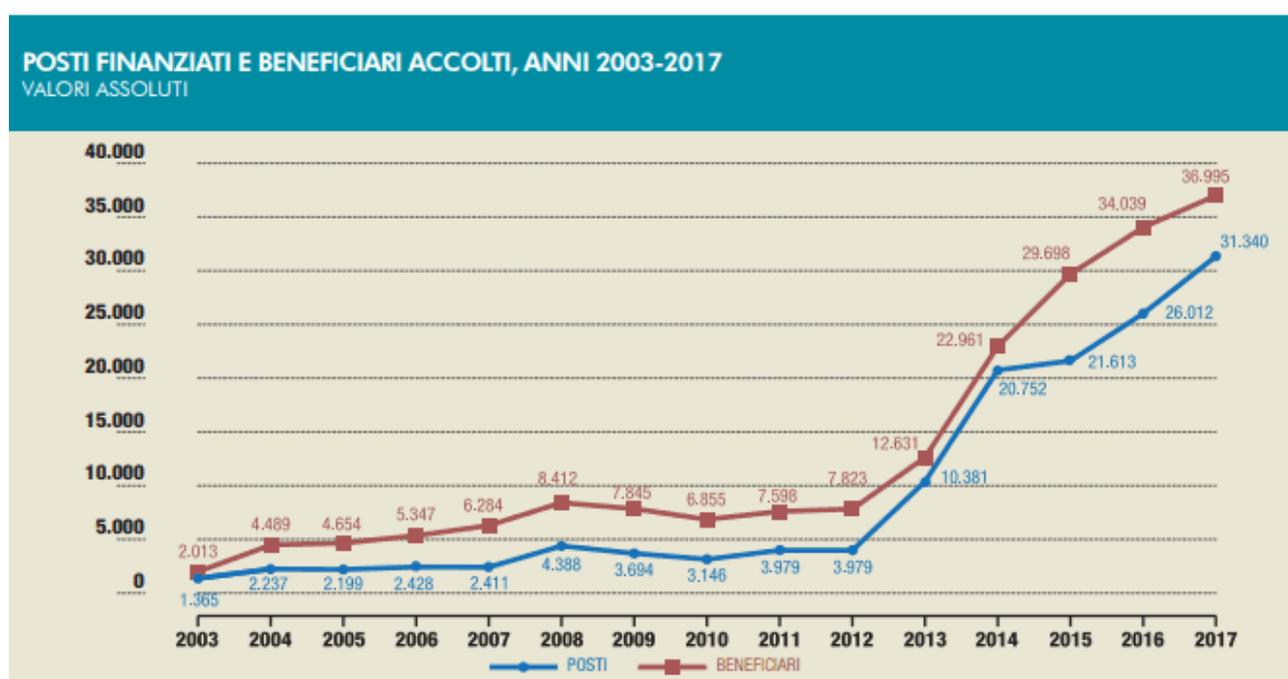


Grafico 4.2 – Posti finanziati e beneficiari accolti, anni 2003-2017 - Fonte: elaborazione su dati Istat.

Come riportato nel comunicato stampa della Corte dei Conti del 21 marzo 2018, “per l'accoglienza degli immigrati sul territorio italiano, nel 2016, il Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo, gestito dal Ministero dell'Interno, senza includere i costi 'indiretti', ha registrato impegni finanziari per complessivi 1,7 miliardi di euro”. Ovvero questi sono i fondi che sono passati dalla disponibilità del Ministero, transitati attraverso gli enti locali, e finiti nelle casse dei privati del terzo settore che si sono occupati di accoglienza degli immigrati.

¹⁹ Vladimiro Polchi, *Il tesoro degli stranieri d'Italia: pagano tasse per 45 miliardi. "Una risorsa per il Paese"*, Repubblica.it, 11 agosto 2015.

Per calcolare la spesa pubblica italiana destinata ai cittadini stranieri, gli analisti della Fondazione Leone Moressa hanno seguito due diverse strade che portano a risultati finali abbastanza simili nel saldo (vale a dire la differenza tra quanto versato dai cittadini stranieri e quanto lo Stato ha speso per essi). Il primo metodo è quello del costo medio (o “costo standard”), determinato dal rapporto tra i costi sostenuti in totale per ciascun servizio e il numero di beneficiari (in questo caso gli stranieri) che utilizzano quel servizio.

Questo tipo di approccio, come sottolineano gli stessi ricercatori della Fondazione, ha il limite di includere anche quei costi di gestione che il Paese sosterebbe comunque: pensiamo alla scuola o alla sanità. Questo limite è superato dal secondo metodo, quello dei costi marginali, che misura l’incremento dei costi dovuto prettamente alla presenza straniera tra gli utenti.

Con il primo metodo di calcolo si arriva a determinare una serie di costi di circa 4 miliardi di euro per quanto riguarda la Sanità, circa 3 miliardi per la voce scuola/istruzione, 2,7 miliardi legati a costi sostenuti dal ministero dell’Interno, altri due per il settore della Giustizia. Il totale, con l’aggiunta di servizi sociali, casa e trasferimenti economici, porta a uscite per 16,6 miliardi di euro.

Il saldo tra entrate e uscite porta quindi a un risultato positivo per 2,1 miliardi di euro. Il secondo metodo, quello basato sui costi marginali, porta invece a un saldo positivo di 2,8 miliardi. Rispetto agli anni precedenti vi è stato complessivamente un aumento sia dei costi che dei benefici. Da un lato, infatti, è aumentata la spesa per l’accoglienza ministero dell’Interno), passata da 1 a 2,7 miliardi (e destinata a crescere anche nel 2016); dall’altro l’inizio della ripresa economica ha determinato un aumento dell’Irpef e dei contributi previdenziali, oltre che un incremento dell’Iva. Una conferma del principio per cui la spesa per l’accoglienza (che attualmente si configura solo come un costo) può portare benefici nel medio periodo, se accompagnata da politiche per l’integrazione e l’inclusione lavorativa.

La percezione più diffusa è che gli immigrati siano un peso perché sfruttano i sistemi di welfare nei paesi di arrivo. In un recente lavoro di ricerca condotto dalla professoressa Giulia Bettin e dalla ricercatrice Agnese Sacchi viene mostrato che in Italia l’aumento di 1 punto percentuale della quota di cittadini stranieri sulla popolazione totale porta, in media, a una riduzione della spesa sanitaria regionale pro capite di circa 70 euro.

L'Italia si è trasformata in "Paese di immigrazione" rapidamente e in tempi abbastanza recenti. Infatti, il numero di immigrati presenti nel nostro Paese nel periodo che va dal 2003 al 2015 è quasi triplicato: all'inizio degli anni Duemila, gli immigrati regolari erano meno del 3 per cento della popolazione totale, mentre nel 2015 rappresentavano oltre l'8 per cento, con una distribuzione non uniforme tra regioni (figura 4.3).

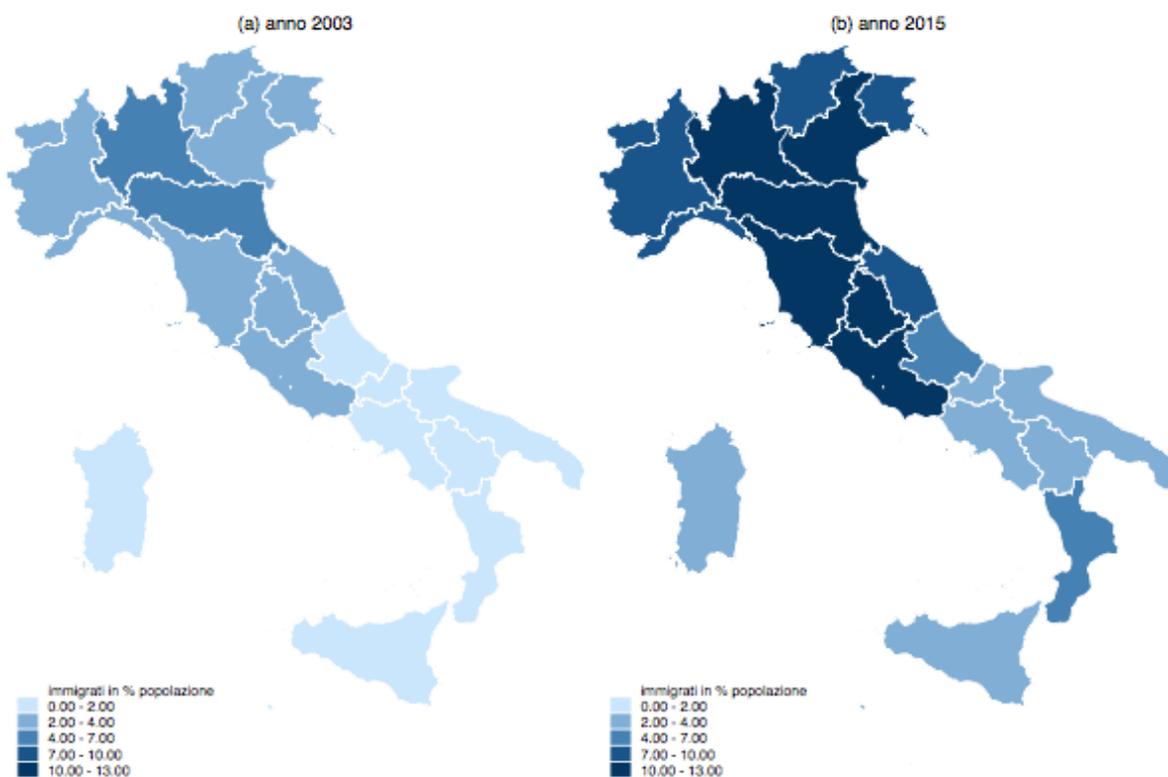


Figura 4.3 - Immigrati regolari sulla popolazione regionale (2003, 2015) - Fonte: Istat.

Oltre il 90 per cento degli stranieri proviene dai paesi che l'Istat definisce "a forte pressione migratoria" e a basso reddito. Sulla scelta del nostro Paese come destinazione potrebbero quindi influire i maggiori benefici e la migliore accessibilità ai servizi assistenziali, sanitari ed educativi rispetto ai paesi di origine ("welfare magnet effect"). Tali fattori potrebbero tradursi in oneri più elevati per la spesa sanitaria nelle regioni che ospitano più immigrati. In questo lavoro di ricerca, è stato analizzato l'effetto della presenza di immigrati regolari sulla spesa sanitaria pubblica delle regioni italiane durante il periodo 2003-2015.

Dopo aver controllato per i possibili nessi di causalità inversa tra le due variabili e per le imposte regionali destinate al finanziamento della spesa sanitaria, e dopo aver rimosso altri fattori di attrazione per gli immigrati, le due ricercatrici hanno trovato che all'aumentare del numero di stranieri residenti sulla popolazione regionale si osserva, in media, una riduzione della spesa sanitaria pro capite. Il risultato è coerente con le stime contenute nel bilancio fiscale dell'immigrazione per la regione Lombardia per il 2016, secondo cui la spesa sanitaria regionale pro capite per gli stranieri era pari a meno di tre quinti di quella complessiva (rispettivamente, 1.053 e 1.807 euro), e con quelle relative al costo dei ricoveri in Emilia Romagna nel 2015, mediamente più basso per i cittadini stranieri rispetto a quelli italiani (rispettivamente, 2.426 e 3.521 euro).

La relazione negativa è confermata quando: i) ci si concentra sugli immigrati dai paesi a "forte pressione migratoria"; ii) si escludono potenziali distorsioni dovute alla presenza di rifugiati e richiedenti asilo negli ultimi anni; iii) si tiene conto della crisi economica e delle misure di consolidamento fiscale che hanno riguardato il nostro Paese, influenzando anche il settore sanitario.

In primo luogo, dai meccanismi che potrebbero spiegare la relazione negativa, sono stati esclusi effetti di spiazzamento verso la spesa sanitaria privata dovuti al possibile congestionamento dei servizi pubblici. Secondo, la relazione negativa tra immigrazione e spesa sanitaria è confermata anche quando si tiene conto del diverso grado di efficienza dei sistemi sanitari regionali, ossia l'effetto non è attribuibile alla concentrazione degli immigrati nelle regioni che offrono servizi sanitari in modo meno costoso. Terzo, è stata valutata la presenza di barriere all'entrata, come la lingua, che potrebbero limitare l'accessibilità degli stranieri al sistema sanitario pubblico. A prescindere dall'utilizzo dei mediatori culturali, la spesa sanitaria pro capite diminuisce in tutte le regioni con l'aumento degli immigrati.

Ciò che appare determinante è invece la struttura demografica degli immigrati, che si differenzia notevolmente da quella della popolazione nativa (figura 4.4).

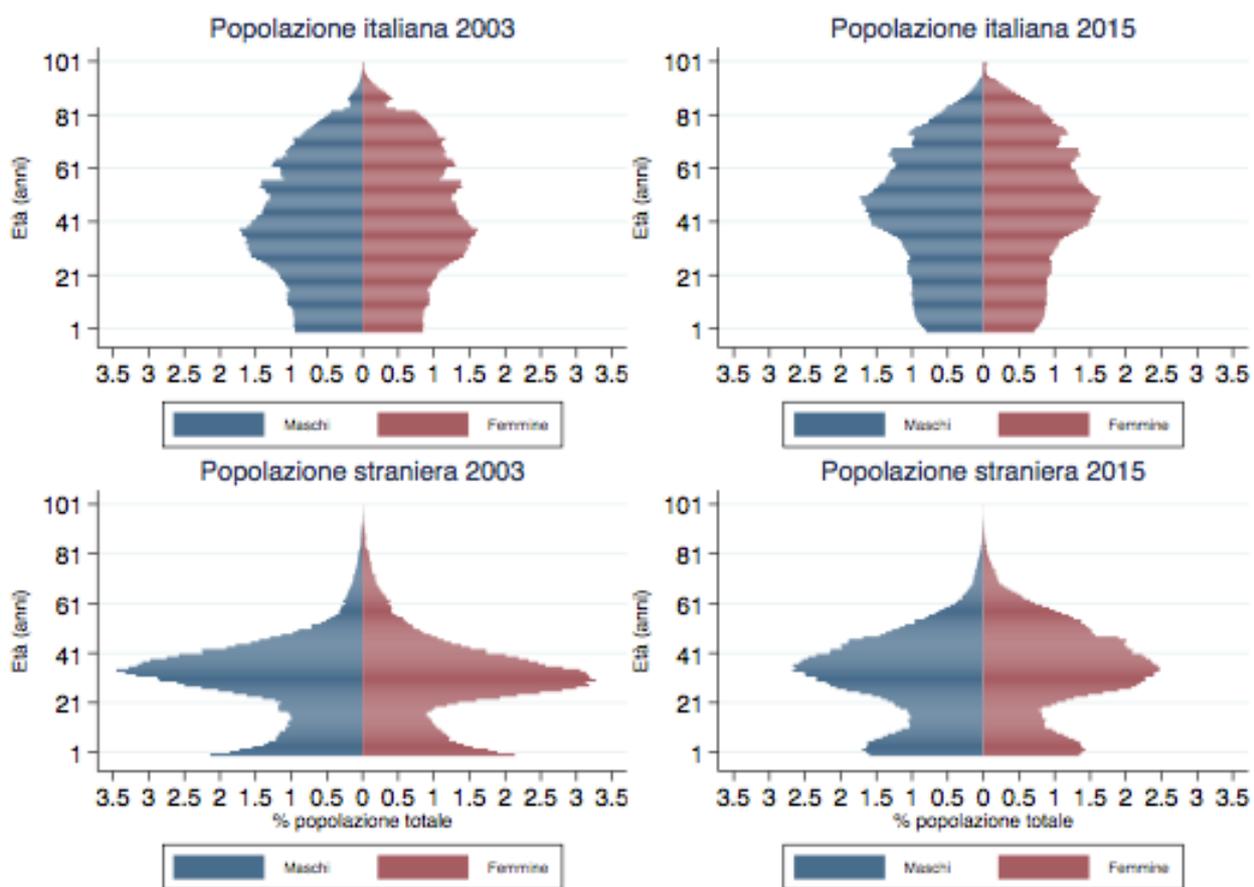


Figura 4.4 – *Struttura demografica degli immigrati* - Fonte: Istat.

Le stime indicano che, a parità di stranieri sulla popolazione totale, l'effetto negativo sulla spesa sanitaria regionale è attribuibile alla quota di immigrati in età lavorativa (15-64 anni). Sembra quindi all'opera un meccanismo di "selezione positiva": gli stranieri che risiedono in Italia sono mediamente più giovani della popolazione italiana e sono fonte di una minore domanda di servizi sanitari, determinando un minore impatto sulla spesa.²⁰

²⁰ Giulia Bettin e Agnese Sacchi, *Sorpresa: più immigrati meno spesa sanitaria*, lavoce.info, 12 febbraio 2019.

Conclusioni

Facendo un bilancio dei dati fin ora analizzati, è emerso che gli immigrati sono spesso visti come responsabili della disoccupazione, della stagnazione economica e delle carenze del servizio pubblico. Tuttavia non è così, come sostiene anche sull'*Economist* Philippe Legrain, economista britannico ex consigliere del presidente della Commissione europea José Manuel Barroso e fondatore di Open Political Economy Network. Infatti, le difficoltà dovute al declino industriale o alla crisi finanziaria sono erroneamente attribuite agli immigrati. L'apertura ai nuovi arrivati è anzi economicamente vantaggiosa e culturalmente arricchente e l'immigrazione non è un danno, bensì un guadagno per il Paese che la accoglie.

Innanzitutto, *gli immigrati non tolgono posti di lavoro agli italiani*: infatti, come abbiamo visto, confrontando il tasso di occupazione, ovvero il rapporto percentuale tra il numero di persone occupate e la popolazione, di italiani e stranieri con un'età compresa tra i 15 e i 64 anni per l'anno 2018, scopriamo che le percentuali più alte di occupati si riscontrano per la popolazione straniera. Inoltre, mentre gli autoctoni hanno aspettative elevate nei confronti del lavoro (in termini di reddito, condizioni di lavoro e soprattutto di status professionale e contenuti del lavoro svolto), dall'altro una non trascurabile quota dei posti offerti corrisponde a lavori poveri, scarsamente retribuiti, a volte insalubri, da svolgersi in orari atipici, precari poco tutelati, non di rado sul confine dell'economia sommersa. Questa differenza tra domanda di lavoro da parte degli autoctoni e offerta di lavoro è colmata dall'immigrazione che va ad occupare posti inoccupati. D'altra parte l'immigrato non si può permettere di rifiutare nessun posto di lavoro, pur avendo qualifiche superiori. La sua precaria condizione economica e la consapevolezza delle limitate possibilità di scelta lo porta ad accettare tutto nell'ottica di un'immigrazione temporanea. Alcuni migranti sono più disposti a fare lavori che i locali non vogliono fare, come raccogliere la frutta o prendersi cura degli anziani. Altri migranti hanno abilità che gli autoctoni non hanno, come la formazione medica o la capacità di parlare mandarino. Possiamo quindi affermare che non emerge alcuna concorrenza tra immigrati e autoctoni, ma piuttosto una complementarità strutturale. L'immigrato si dimostra quindi un individuo indispensabile all'economia nazionale quanto il cittadino. Anche se i maggiori benefici dello spostamento vanno ai migranti e ai loro figli, anche i Paesi che li accolgono ne guadagnano. Visto che i migranti sono diversi dai cittadini del posto, le loro differenze tendono a integrare e colmare le esigenze locali.

Inoltre, possiamo affermare che, contrariamente a quello che molti credono, *gli immigrati non pesano sul welfare*: secondo studi dell'Ocse, infatti, i migranti di solito soprattutto contribuiscono alle finanze pubbliche. È da evidenziare che il fenomeno migratorio è ovunque accompagnato da timori sulla equa distribuzione dei servizi di welfare. In Italia uno dei più diffusi riguarda l'assegnazione delle case popolari, sia per la forte visibilità a livello locale, sia perché il patrimonio immobiliare pubblico del nostro Paese è scarso. Come abbiamo già sottolineato, nell'opinione pubblica si è così radicato l'assioma secondo cui la presenza degli immigrati nelle case popolari è sovradimensionata, penalizzando le fasce più povere della popolazione italiana. In realtà, abbiamo visto che, se consideriamo le reali assegnazioni agli stranieri, le percentuali risultano alquanto ridimensionate, principalmente per il fatto che gli alloggi residenziali pubblici sono quasi sempre di piccole dimensioni, mentre le famiglie straniere sono di norma numerose. Si aggiunge poi il problema dello scarso ricambio, per cui molti beneficiari italiani (e a volte i loro figli e nipoti) mantengono la casa popolare anche una volta persi i requisiti, penalizzando i nuovi richiedenti.

I giovani immigrati aiutano a contrastare l'invecchiamento della popolazione: apportano infatti benefici ai Paesi che, come l'Italia, presentano bassi tassi di natalità. Come abbiamo già riscontrato nel capitolo 1, l'analisi della struttura per età della popolazione rivela che, per l'UE-28 nel suo insieme, la popolazione straniera è più giovane di quella nazionale. La distribuzione per età degli stranieri mostra una maggiore proporzione di adulti in età lavorativa relativamente giovani rispetto ai cittadini dell'UE. Il 1° gennaio 2017 l'età mediana della popolazione nazionale nell'UE-28 era di 44 anni, mentre l'età mediana degli stranieri residenti nell'UE era di 36 anni.

La presenza di cittadini stranieri porta ad una riduzione della spesa sanitaria nazionale: infatti, nel lavoro di ricerca analizzato nel capitolo 3, abbiamo mostrato che in Italia l'aumento di 1 punto percentuale della quota di cittadini stranieri sulla popolazione totale porta, in media, a una riduzione della spesa sanitaria regionale pro capite di circa 70 euro. Dato il non trascurabile contributo economico che gli immigrati apportano in Italia, politiche per migliorare il loro accesso ai servizi sanitari potrebbero consentire non solo di favorire l'integrazione socio-economica, ma di affrontare meglio la sfida dell'invecchiamento demografico nel nostro Paese. Allo stesso tempo, i risultati della nostra ricerca indicano come sinora l'immigrazione abbia costituito un fattore di contenimento, anziché di aggravio, della spesa sanitaria pubblica.

Gli immigrati sono inoltre fondamentali per il mantenimento del sistema previdenziale che, senza di loro, rischia il collasso. Lo studio del Dossier Caritas/Migrantes⁴² ha ipotizzato una stima dei futuri flussi pensionistici tenendo conto di un incremento stabile dell'incidenza degli stranieri rispetto al 2010. Ciò che emerge da questa stima è che almeno fino al 2025 l'immigrazione continuerà a beneficiare il sistema previdenziale italiano data la differenza positiva tra contributi versati e prestazioni pensionistiche ricevute di chi viene a lavorare nel nostro Paese.

Rispetto agli anni precedenti vi è stato complessivamente un aumento sia dei costi che dei benefici. Da un lato, infatti, rispetto al 2015, è aumentata la spesa per l'accoglienza, passata da 1 a 2,7 miliardi; dall'altro l'inizio della ripresa economica ha determinato un aumento dell'Irpef che nel 2016 ha apportato complessivamente 7,2 miliardi alle casse dello Stato e dei contributi previdenziali, oltre che un incremento dell'Iva. Una conferma del principio per cui la spesa per l'accoglienza può portare benefici nel medio periodo, se accompagnata da politiche per l'integrazione e l'inclusione lavorativa.

Permettere alle persone di spostarsi dai Paesi più poveri a quelli più ricchi, aumenta la loro produttività e quella dell'economia globale.

Inoltre, il loro diverso punto di vista stimola nuove idee: più di tre quarti dei brevetti ideati nelle migliori università americane coinvolgono un inventore migrante. Circa la metà delle startup della Silicon Valley, tra cui Google, LinkedIn, Tesla e Stripe, sono state co-fondate da immigrati. Secondo una ricerca del 2016, un aumento dell'1% della quota di immigrati fa aumentare il reddito pro capite del 2%.

Anche i Paesi di origine dei migranti ne hanno beneficio: i migranti spediscono denaro a casa (circa 466 miliardi di dollari nel 2017), che vanno direttamente nelle tasche dei cittadini, che li usano per una migliore istruzione, per la propria salute o per avviare le imprese.

La migrazione è anche sinonimo di arricchimento culturale: oltre a generare un pullulare di ristoranti etnici, con conseguente esplorazione gastronomica, induce a una maggiore creatività nell'arte e nella musica, a squadre di calcio più interessanti, ad allargare la propria gamma di amici e partner.

Pertanto, si ritiene di poter affermare che nel medio-breve periodo l'economia trae vantaggio dalla migrazione.

Tuttavia, nel lungo periodo il rapporto costi-benefici potrebbe risultare ribaltato. Infatti, se in un primo momento gli stranieri incidono positivamente sul tasso di natalità essendo più giovani dei nativi e bilanciano il fatto di pagare in media meno tasse e contributi previdenziali con il fatto di usufruire meno dei nativi di prestazioni previdenziali e sanitarie, a lungo andare potrebbe non essere più così. Anche il fatto di non potersi permettere di rifiutare nessun posto di lavoro, andando a svolgere attività che gli italiani non svolgerebbero, potrebbe avere effetti negativi in una prospettiva futura. Infatti, resta l'evidenza che numerose famiglie straniere regolarmente residenti sono povere (il 30% in povertà assoluta). Ci sarà quindi bisogno di misure assistenziali per contrastare l'alta incidenza della povertà tra gli immigrati. Bisogna considerare, inoltre, che in un Paese a bassa mobilità sociale intergenerazionale come l'Italia molti immigrati di seconda generazione rischiano di restare segregati in attività precarie e di pura sussistenza, cronicizzando quanto è già visibile, cioè un ampio sotto-proletariato di origine straniera foriero di tensioni sociali.

Infatti, i benefici in termini di PIL pro capite vengono pressoché vanificati se, come in Italia, ci sono molti lavoratori nativi che non sono occupati e necessitano di sussidi. Un'abbondante offerta di immigrati a basso salario di riserva può contribuire ad ancorare l'economia italiana su una traiettoria in cui la composizione del prodotto è sbilanciata verso beni e servizi a bassa tecnologia ed è alta l'incidenza di modalità produttive ad uso intensivo di lavoro non qualificato.

Inoltre, un graduale ma deciso aumento del tasso di occupazione non solo alzerebbe il reddito pro capite e permetterebbe a breve-medio termine di gestire la transizione demografica senza ricorrere all'immigrazione, ma getterebbe le basi per un recupero della natalità. L'evidenza internazionale mostra infatti che esiste una relazione positiva tra tasso di occupazione e fecondità, in quanto la carenza di occupazioni decenti induce i giovani a posticipare o a rinunciare a far figli.²¹

Infine, come già precedentemente evidenziato nel capitolo 2, il tema dei disturbi di natura psicologica, cognitiva e comportamentale dei migranti è ancora molto sottovalutato. Infatti, rifugiati e richiedenti asilo affrontano viaggi che possono durare anni, vivono lutti e grosse perdite, subiscono violenze. E tutto questo ha conseguenze pesanti sul loro equilibrio psico-fisico. Se non si dà la giusta considerazione al vissuto di queste persone, si rischia di far cicatrizzare una frattura che è insita dentro di loro, non si risolve il problema e ciò fa sì che sintomi trascurati, alla lunga, possano

²¹ Cfr. L. Bonatti, *Declino Demografico e Immigrazione*, *IlSole24Ore*, 21 dicembre 2018.

portare a episodi di disadattamento o aggressività. Non prendersi cura delle persone che hanno determinati disturbi fa sì che questi diventino molto più gravi, cronici, con un costo maggiore per la sanità, oltre ad avere implicazioni sociali.

In conclusione, il tema dell'immigrazione è un fenomeno articolato che comporta conseguenze caratterizzate da un'elevata dualità e crea equilibri dinamici e complessi che rendono difficoltoso stilare un bilancio univoco e costantemente valido dei benefici e dei costi che questa apporta sul bilancio dello Stato: ad oggi i primi prevalgono sui secondi, ma un domani la situazione potrebbe risultare completamente ribaltata.

Bibliografia e sitografia

Associazione Carta di Roma, *Linee guida per l'applicazione della Carta di Roma. Strumenti di lavoro per un'informazione corretta sui temi dell'immigrazione e dell'asilo*, <http://www.odg.it/content/carta-di-roma>;

Associazione Carta di Roma, *Strumenti di lavoro per un'informazione corretta sui temi dell'immigrazione e dell'asilo*, <http://www.cartadiroma.org/cosa-e-la-carta-di-roma/linee-guida>.

Avviso Pubblico, *La legislazione nazionale in materia di immigrazione*, 2016, <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/immigrazione/la-legislazione-nazionale-materia-immigrazione/>

Centro Studi Confindustria, *Immigrati: da emergenza a opportunità. Dimensione, effetti economici, politiche*. Roma, 2016.

C. Maccarone, *Immigrazione: racconti del disagio mentale che colpisce i profughi*, Osservatorio dei Diritti, 27 ottobre 2017.

Daniele Frigeri, *VI Rapporto sull'inclusione finanziaria dei migranti in Italia*, Osservatorio Nazionale sull'Inclusione dei Migranti, Roma.

Enrico Di Pasquale, Andrea Stuppini e Chiara Tronchin, *Immigrati e case popolari: i numeri contro i miti*, lavoce.info, 2017, <https://www.lavoce.info/archives/49269/immigrati-case-popolari-numeri-miti/>

Fondazione Ismu, *Immigrati e religioni in Italia gli ortodossi superano i musulmani*, 27 marzo 2018, http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/03/Immigrati-e-religioni-in-Italia-2017_27.3.2018-1.pdf

Fondazione Leone Moressa, *Rapporto Annuale sull'Economia dell'Immigrazione. La dimensione internazionale delle migrazioni*. Il Mulino, 2017.

Fondazione Leone Moressa, *Rapporto 2016 sull'Economia dell'Immigrazione. L'impatto fiscale dell'immigrazione*. Il Mulino, 2016.

Fondazione Leone Moressa, *Rapporto Annuale sull'Economia dell'Immigrazione. Prospettive di integrazione in un'Italia che invecchia*. Il Mulino, 2018.

Giovanni De Vita e Pamela Papetti (2015), *Sprar/Cooperativa Ethica: i progetti di Aquino, Arce, Cassino e Sora. Primo quaderno dei riferimenti*, Arte Stampa 2015.

Giovanni De Vita (2017), *Per una valutazione degli interventi*, Arte Stampa 2017.

Giovanni Rodriguez, *Decreto migranti e sicurezza. Cosa cambia per l'assistenza sanitaria*, Quotidianosanità.it, settembre 2018.

Giulia Bettin e Agnese Sacchi, *Sorpresa: più immigrati meno spesa sanitaria*, lavoce.info, 12 febbraio 2019.

Istat, *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza*, 10 ottobre 2017, <https://www4.istat.it/it/archivio/204296>

Istat, *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza*, 14 novembre 2018, <https://www.istat.it/it/archivio/223598>

L. Bonatti, *Declino Demografico e Immigrazione*, IlSole24Ore, 21 dicembre 2018.

Migranti e banche, facilitare l'accesso dei migranti ai servizi bancari; Rapporto finale Italia, Lunaria, settembre 2000.

Ministero dell'Interno, *Roadmap italiana*, 28 settembre 2015, <http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/roadmap-2015.pdf>.

Pugliese (2011), *L'Italia Paese di emigrazione e Paese di immigrazione*, http://www.treccani.it/scuola/tesine/emigrazione_e_immigrazione/pugliese.html

Reich, Michael; Gordon, David M.; and Edwards, Richard C., "Dual Labor Markets: A Theory of Labor Market Segmentation" (1973). Economics Department Faculty Publications. 3. <http://digitalcommons.unl.edu/econfacpub/3>

Scenari Immobiliari, *Rapporto 2017 Immigrati e Casa*. https://www.monitorimmobiliare.it/rapporto-scenari-19-stranieri-vive-in-una-casa-di-proprietari-report_201777158

Vladimiro Polchi, *Il tesoro degli stranieri d'Italia: pagano tasse per 45 miliardi. "Una risorsa per il Paese"*, Repubblica.it, 11 agosto 2015.

