

## Immigrazione e bilancio pubblico in Italia\*

**Floriana D'Elia, Stefania Gabriele**

RPS

*L'impatto dell'immigrazione sulle finanze pubbliche dei paesi di destinazione è un aspetto cruciale nel dibattito sugli effetti dei flussi di persone tra paesi. In questo lavoro si raccolgono i dati amministrativi disponibili sul gettito e sulla fornitura di servizi/prestazioni agli immigrati in Italia, e si integrano tali dati*

*con stime realizzate comunque su dati di natura amministrativa. L'esercizio incontra un limite nel fatto che le informazioni reperite non sono omogenee rispetto all'aggregato di riferimento e all'anno di competenza. Gli effetti positivi sulla finanza pubblica della presenza migratoria in Italia non appaiono trascurabili.*

### 1. Introduzione

Nei paesi a più lunga tradizione di immigrazione già da tempo sono state sviluppate analisi volte a valutare l'impatto del fenomeno sulla finanza pubblica dei paesi di destinazione. Tale impatto è stato esaminato, ad esempio, per la Germania (Sinn e al., 2001), i Paesi Bassi (ter Rele, 2003), gli Stati Uniti (Borjas, 1999; Auerbach e Oreopoulos, 1999), il Regno Unito (Glover e al., 2001), la Svezia (Hansen e Lofstrom, 2000).

Le conclusioni che emergono dalla letteratura non sono univoche, anche se in alcuni casi si rileva un effetto tendenzialmente positivo poiché, se da un lato gli immigrati hanno un'elevata probabilità di accedere alle prestazioni sociali (a causa del basso livello di retribuzione relativamente alla popolazione autoctona), dall'altro è indubbio che essi contribuiscano in misura consistente al finanziamento delle prestazioni di cui beneficiano. Si riscontrano risultati diversi anche riguardo all'impatto differenziato nel breve e nel lungo periodo<sup>1</sup>.

\* La ricerca da cui è stato tratto il presente lavoro è stata promossa e patrocinata dal Ministero del Lavoro e da Fondo Sviluppo-Federcasse. Le autrici desiderano ringraziare Maria Cozzolino, Michele Raitano ed Emanuela Montebugnoli per gli utili suggerimenti, il Dipartimento delle Finanze e la Sogei per la fornitura dei dati sul gettito fiscale degli stranieri.

<sup>1</sup> Si può osservare che, rispetto agli studi sviluppati per gli Usa, la letteratura re-

In risposta alla crescente domanda di analisi su questo tema anche in Italia sono state realizzate alcune stime. Si può ricordare ad esempio quella del Cer (Centro Europa ricerche, 2000), che analizza con il nostro paese anche Francia, Germania e Spagna, individuando per tutti nell'immigrato un contribuente netto, con l'eccezione della Francia. Con riferimento agli studi pubblicati nell'ultimo quinquennio, ricordiamo che Sartor (2005) mostra come le verifiche empiriche tendano ad evidenziare che dopo un certo numero di anni l'immigrato regolare diviene assimilabile al lavoratore indigeno, per cui il saldo di bilancio deve essere valutato indipendentemente dalla condizione di straniero<sup>2</sup>. Altri lavori riguardano il contributo degli immigrati alla sostenibilità del sistema previdenziale italiano. Tra questi, in particolare, Coda Moscarola e Fornero (2005) sottolineano che gli introiti per il bilancio pubblico provengono solo dalla popolazione regolarmente presente, e di conseguenza dovrebbe essere obiettivo delle politiche migratorie favorire l'inserimento nel mercato del lavoro, promuovendo, al tempo stesso, integrazione e stabilizzazione. Quanto all'apporto degli immigrati al sistema fiscale e contributivo, conviene ancora ricordare i lavori della Caritas (2008) e di Banca d'Italia (2009). Il risultato delle recenti stime della Banca d'Italia, riferite al 2006 e basate principalmente su dati campionari, è che rispetto agli italiani gli stranieri (il 5% della popolazione residente) contribuiscono in misura proporzionalmente inferiore al gettito (il 4% delle entrate considerate) e ricevono minori prestazioni (il 2,5% delle spese per istruzione, pensioni, sanità e sostegno al reddito).

Può valere la pena di sottolineare che, come in altri paesi europei, si stanno diffondendo in Italia forme di discriminazione nell'accesso ai servizi anche tra immigrati, secondo l'origine, il motivo dell'ingresso, la qualifica. Nel caso di stranieri provenienti dai paesi dell'Unione, si sta affermando un processo di parificazione di trattamento con i cittadini del paese di arrivo, mentre per gli immigrati di aree extra Ue continuano a permanere svantaggi, sia per quanto concerne i livelli retributivi, sia nell'accesso ai servizi. Tendenzialmente, come emerge in Inps (2008), i lavoratori non Ue sono privi di un insieme di diritti

lativa ai paesi europei è concentrata maggiormente sulla verifica del contributo apportato dagli immigrati per bilanciare il processo di invecchiamento della popolazione (si veda Versari, 2005, che contiene un'ampia rassegna della letteratura statunitense ed europea).

<sup>2</sup> Lo studio di Giovani, Lorenzini e Versari (2005) concerne il caso specifico della Toscana.

(libera circolazione all'interno dell'Unione, ricongiungimento familiare, accesso al settore pubblico e ad alcune tipologie lavorative), e questo li rende maggiormente esposti a rischi di emarginazione e di assorbimento nell'economia «informale». Ciò può tradursi in una maggiore richiesta di alcuni servizi, soprattutto sanitari (Istat, 2008); inoltre, gli immigrati del settore informale sono più soggetti alla discontinuità nei servizi ricevuti e nella contribuzione versata, con effetti non lineari sulla finanza pubblica.

Nei prossimi paragrafi si presentano alcuni dati sugli esborsi dal bilancio pubblico volti a fornire servizi agli immigrati e sui principali flussi di opposta direzione, fiscali e contributivi. Si tenta semplicemente di valutare le entrate e uscite annuali a consuntivo, mentre non viene qui affrontata la quantificazione del saldo netto attualizzato delle entrate e uscite degli immigrati durante il loro ciclo di vita o del differente impatto nel breve e lungo termine. Si vedrà come l'effetto sul bilancio dipenda dalle caratteristiche degli immigrati, soprattutto in termini di età e di capacità di inserimento nel mercato del lavoro, e dalla regolazione dei programmi di welfare e del sistema fiscale e contributivo.

## *2. I trasferimenti in natura: l'istruzione*

In Italia, dove è previsto l'obbligo di istruzione anche per i minori in età scolare sprovvisti di regolare permesso di soggiorno, il dato dell'incidenza degli stranieri sulla popolazione scolastica mostra come l'immigrazione rappresenti un fenomeno piuttosto nuovo.

Secondo i dati più recenti del Ministero dell'Istruzione, università e ricerca (Miur, 2009), nell'anno scolastico 2008/09 gli alunni non italiani nel nostro paese erano circa 629.000, il 7% della popolazione scolastica totale, con un incremento di circa 50.000 individui rispetto all'anno precedente e un aumento dell'incidenza nel decennio considerato di poco più di 6 punti percentuali.

<sup>3</sup> Il diritto alla permanenza nel nostro paese e l'accesso ad alcune prestazioni (ad esempio, Cig, indennità di disoccupazione e assistenza sanitaria completa) sono subordinati al possesso di un regolare contratto di lavoro. Giunti alla risoluzione di questo, l'immigrato può richiedere il rilascio di un permesso di durata temporanea (6 mesi) per la ricerca di un nuovo impiego. In caso di mancato rinnovo o sottoscrizione di nuovo rapporto, l'immigrato diviene irregolare, con il rischio di cadere nelle maglie del mercato sommerso.

La quota più numerosa degli studenti stranieri origina dai paesi europei esterni all'Ue-15 (47,7%); più bassa è la percentuale di coloro che provengono dal continente africano (24,1%), da quello asiatico (15,2%) e, infine, da quello americano (10,4%); i valori mostrano, inoltre, una certa stabilità del peso rappresentato da tali comunità nel periodo considerato. Si può tuttavia rilevare che nel corso del tempo si è registrata una tendenza all'aumento della percentuale degli alunni di paesi nuovi membri Ue, mentre una contrazione relativamente contenuta si è verificata nel caso di America e Asia e una più accentuata per i paesi africani.

*Tabella 1 - Alunni stranieri e spesa del bilancio dello Stato a loro destinata per livello di istruzione (anno scolastico 2007/08)*

Ordine e grado di istruzione	Alunni stranieri	Spesa (mln euro)
Scuola dell'infanzia	111.044	652
Scuola primaria	217.716	1.278
Scuola sec. I grado	126.396	846
Scuola sec. II grado	118.977	796
Totale	574.133	3.571

*Fonte:* Elaborazioni Isae su dati Miur, 2008.

Gli alunni stranieri frequentano prevalentemente i cicli scolastici di ordine inferiore, con una concentrazione pari al 37% nella scuola primaria nel 2008/09 (20% nella scuola dell'infanzia); la loro presenza tende a diminuire in modo consistente all'aumentare dei livelli di istruzione (poco più del 20% nella scuola secondaria inferiore e in quella superiore).

Sulla base della numerosità e della distribuzione per cicli scolastici della popolazione studentesca (italiana e non) è possibile pervenire a una stima delle risorse del bilancio dello Stato destinate agli alunni stranieri, disaggregate per livello di istruzione (tab. 1): per l'anno scolastico 2007/2008, la spesa totale risulta pari a circa 3,6 miliardi di euro.

### *3. I trasferimenti in natura: la sanità*

La legislazione italiana stabilisce il diritto all'assistenza per tutta la popolazione immigrata, regolare e irregolare, sia pure con differenti modalità. Con il permesso di soggiorno (non di breve durata, come quelli

per affari e turismo) ci si può iscrivere al Ssn, e dunque scegliere il medico di base o il pediatra; chi risiede in Italia per motivi di studio, religiosi o è collocato alla pari può iscriversi volontariamente al Ssn pagando una quota fissa che va rinnovata ogni anno; chi non ha un permesso di soggiorno può essere curato in ospedale o in ambulatorio presentando la tessera Stp (Straniero temporaneamente presente), che va richiesta alla Asl. Anche nel caso degli stranieri non «in regola» sono quindi garantite le cure ambulatoriali urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio, nonché la tutela della gravidanza e della maternità e quella della salute del minore (sempre in ambulatorio, ospedale o consultorio), nonché le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale e di profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive. Per ottenere la gratuità totale o parziale delle cure (applicazione del ticket) è necessario auto-certificare la condizione di indigenza.

La mancanza di rilevazioni omogenee effettuate a livello nazionale limita le possibilità di quantificazione dei costi sostenuti per l'assistenza sanitaria agli immigrati. In generale, secondo quanto rilevato dall'Istat (2008)<sup>4</sup>, gli immigrati residenti in Italia, arrivati prevalentemente per motivi di lavoro e quindi in buone condizioni di salute, presentano un minore accesso ad alcuni servizi (visite mediche, accertamenti diagnostici) rispetto agli italiani a parità di età. Tuttavia, le condizioni di salute degli stranieri risulterebbero probabilmente meno favorevoli qualora si includessero nelle analisi i non regolari.

Un'altra caratteristica della popolazione straniera riguarda un ricorso relativamente più accentuato ai servizi di emergenza, rispetto ad altre forme di assistenza anche di tipo preventivo<sup>5</sup>. Ne possono derivare, nel breve periodo, un minore impatto degli immigrati sulla spesa per la diagnostica e la specialistica e, nel lungo periodo, un peggioramento complessivo delle condizioni di salute degli stranieri, con un maggiore ricorso all'ospedalizzazione.

<sup>4</sup> L'indagine Istat *Salute e ricorso ai servizi sanitari della popolazione straniera residente in Italia* è riferita solamente alla popolazione regolarmente residente.

<sup>5</sup> Questo accade presumibilmente per due ordini di motivi principali: l'elevata incidenza della popolazione con meno di 30 anni, relativamente più affetta da stati di salute di tipo acuto piuttosto che cronico; l'insufficiente conoscenza del sistema dei servizi sanitari, che induce gli stranieri a ricorrere al sistema ospedaliero, invece che a forme alternative di prevenzione e cura della salute (Agenas, 2008).

Si deve anche ricordare che, a volte, gli individui non italiani che necessitano di assistenza tendono a tornare nei paesi di origine, a causa delle limitazioni nell'accesso ai servizi, imputabili anche alla scarsa conoscenza delle possibili opportunità di assistenza.

Inoltre, si deve considerare che si sta registrando un aumento della presenza delle donne immigrate in Italia, fenomeno che può evidentemente influire sulla spesa sanitaria attraverso due canali: da un lato è in crescita il numero delle nascite straniere, con un conseguente aumento dei ricoveri (si consideri che il numero medio di figli per donna è pari a 2,45, a fronte di una media per le italiane di 1,4); dall'altro lato, si è registrato un incremento anche delle interruzioni volontarie di gravidanza che, evidentemente, vanno ad incidere sulla propensione degli stranieri al ricorso al servizio sanitario (Osservasalute, 2007).

Questi fattori, insieme con la tendenza all'invecchiamento della popolazione straniera che naturalmente accompagna il consolidamento dell'immigrazione nei paesi di accoglienza, dovrebbero essere attentamente considerati in un'ottica di periodo medio-lungo.

Fermandosi tuttavia per ora all'effetto di breve periodo, una stima preliminare della spesa sanitaria per l'assistenza agli stranieri nel 2005 è stata effettuata nell'ambito di un progetto attivato dall'Agenas per i servizi sanitari regionali (Agenas), sulla base dei dati delle Schede di dimissione ospedaliera (Sdo); le elaborazioni sono state realizzate distinguendo gli assistiti in tre sotto-gruppi: cittadini italiani o originari di paesi a sviluppo avanzato (Psa), immigrati regolari (provenienti da paesi a forte pressione migratoria, Pfp) e irregolari (tab. 2).

*Tabella 2 - Stima della spesa e del peso medio dei ricoveri per gruppo di utilizzo (anno 2005)*

Provenienza	Spesa (migliaia di euro)	%
Italiani e Psa	27.001.398	97,2
Immigrati regolari	652.982	2,3
Stranieri temporaneamente presenti	137.666	0,5
Totale	27.792.046	100,0

*Fonte:* Agenas (2008).

La quota della spesa per gli stranieri sul totale risulta pari al 2,3% per i regolari e allo 0,5% per gli irregolari. Si tratta dunque di percentuali piuttosto contenute. Secondo le stime, il tasso di ospedalizzazione risulta più basso rispetto a quello rilevabile per italiani e cittadini di Psa.

#### 4. I trasferimenti monetari del welfare

L'impatto dell'immigrazione sulla sostenibilità finanziaria delle spese per trasferimenti monetari di welfare (assistenziali e previdenziali) dipende dalla normativa in materia – che definisce misura e modalità di estensione ai non nativi del diritto alle diverse prestazioni, e influisce anche sui comportamenti, creando incentivi o disincentivi ad una partecipazione più o meno ampia al sistema – e, soprattutto nel caso della previdenza, dall'orizzonte temporale rilevante per l'analisi, di breve o di medio-lungo periodo<sup>6</sup>.

Relativamente ai trasferimenti e, in particolare, a quelli assistenziali, l'orientamento del legislatore italiano in merito all'individuazione degli aventi diritto alle prestazioni è diventato nel tempo più restrittivo<sup>7</sup>.

A fronte dei versamenti contributivi l'immigrato matura dei crediti nei confronti del sistema pensionistico. L'erogazione delle prestazioni avviene comunque con una sfasatura temporale rispetto al momento in cui l'immigrato è contribuente; la durata di tale ritardo può variare a seconda che sia operativa o meno la possibilità di richiedere la restituzione dei contributi versati al momento del rimpatrio. L'attuale legislazione italiana esclude l'opzione del recupero nell'immediato dei versamenti contributivi (opzione che era invece prevista prima del 2002<sup>8</sup>) e prevede che si debba attendere la maturazione dei requisiti previsti per percepire il trattamento pensionistico di vecchiaia. In par-

<sup>6</sup> Per poter valutare complessivamente l'effetto dell'immigrazione sulla spesa pensionistica, sarebbe necessario analizzare per intero il ciclo vitale dell'individuo e considerare i comportamenti di fecondità e il contributo apportato dagli immigrati di seconda generazione, se rimangono nel paese di destinazione, alla futura forza lavoro e, quindi, i futuri introiti al sistema previdenziale e alla fiscalità generale (Coda Moscarola e Fornero, 2005).

<sup>7</sup> In una prima fase, infatti, con il *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (t.u. 286/98), si riconosceva nel possesso di regolare permesso di soggiorno il requisito necessario per equiparare i cittadini stranieri a quelli italiani; in seguito (legge n. 388/2000, *Legge Finanziaria per il 2001*), invece, è stato individuato nella carta di soggiorno (un documento rilasciato a tempo indeterminato a chi sia in possesso di regolare permesso di soggiorno da almeno 5 anni) il criterio di eleggibilità per l'accesso ai trasferimenti (per un approfondimento si veda Inps, 2008).

<sup>8</sup> La legge 335/95 assicurava all'immigrato (non comunitario e originario di paese non convenzionato), che rimpatriava prima della maturazione del diritto pensionistico, la liquidazione dei contributi capitalizzati al tasso nominale annuo del 5%.

ticolare, l'immigrato può ottenere la pensione se rimpatriato al compimento del 65esimo anno di età anche senza aver maturato il requisito minimo contributivo<sup>9</sup> e senza che ci sia un accordo di reciprocità con il paese di provenienza (art. 18 comma 13 della cosiddetta Legge Bossi-Fini). L'ingresso nel mercato del lavoro di stranieri con rapporto regolare incide, dunque, in termini di spesa con un ritardo di circa 30/35 anni rispetto ai versamenti<sup>10</sup>.

*Tabella 3 - Erogazioni pensionistiche, numero dei percettori, età media dei percettori e importo mensile per i nati all'estero (al 1° gennaio 2007)*

Tipologia erogazioni	Uomini			Donne		
	Percettori	Età media	Importo medio	Percettori	Età media	Importo medio
Vecchiaia	55.484	73,2	1.115	59.330	72,4	577
Invalità	8.758	61,9	585	11.236	74,9	440
Superstiti	4.942	70,0	330	95.793	74,1	434
Assegni sociali	5.501	73,4	425	15.191	75,0	401
Invalità civile	13.630	47,2	437	24.160	63,4	434

Fonte: Inps (2009).

I dati disponibili sulle pensioni oggi erogate a favore di stranieri evidenziano che i lavoratori non italiani hanno maturato un'anzianità lavorativa e hanno un'età tale da renderli quasi esclusivamente contri-

<sup>9</sup> Pari a cinque anni nel regime contributivo.

<sup>10</sup> L'attuale normativa, prevedendo la maturazione di un diritto anche in caso di periodi assicurativi molto brevi (meno di cinque anni), non disincentiva i versamenti contributivi – anche per chi programma di rientrare presto. Il beneficio verrà tuttavia ricevuto solo al compimento dell'età della vecchiaia e, quindi, il suo valore attuale varierà in funzione dell'età del lavoratore e del tasso di attualizzazione. In aggiunta, la permanenza o meno in Italia nella fase di pensionamento determina un diverso grado di diritti ai benefici. Gli immigrati percepiscono in media retribuzioni più basse dei nativi e dunque i futuri lavoratori dovranno finanziare benefici pensionistici relativamente bassi, tuttavia si potrebbe realizzare il diritto alle integrazioni assistenziali previste per gli anziani con redditi bassi, nel solo caso di residenza in Italia.

buenti e non fruitori di prestazioni pensionistiche<sup>11</sup>. Sebbene in aumento<sup>12</sup>, la porzione di coloro che hanno più di 60 anni raggiungeva appena il 3,5% del totale nel 2006.

Tabella 4 - Prestazioni non pensionistiche in pagamento a cittadini extracomunitari

Categoria della prestazione	Numero interventi			
	2004		2005	
	Totale	Stranieri	Totale	Stranieri
Indennità di disoccupazione non agricola	766.991	55.829	800.439	69.051
Indennità di disoccupazione in edilizia	57.130	3.728	62.569	5.610
Indennità di disoccupazione agricola	611.750	45.828	574.877	43.640
Pagamenti per lavori socialmente utili	54.603	206	48.222	157
Indennità di mobilità	174.770	5.667	175.673	6.797
Pagamenti di Cassa integrazione guadagni (Cig)	728.530	84.203	613.151	65.546
Totale	2.393.774	195.461	2.274.931	190.801

Fonte: Inps (2009).

Secondo i dati Inps sulle erogazioni per i nati all'estero, nel 2007 sono state pagate in favore di tali soggetti 235.500 pensioni Ivs, di importo medio pari a 634 euro mensili. Considerando anche le voci assistenziali (assegni sociali e trattamenti a invalidi civili) i beneficiari arrivano a circa 294.000 individui e l'importo medio mensile risulta di 593 euro, con una spesa complessiva pari a circa 2,6 miliardi<sup>13</sup>. Di questi, circa 200 milioni sono pagati all'estero. Le pensioni di vecchiaia costituiscono la quota principale (39%), seguite da quelle ai superstiti (circa il 34,3%) e per invalidità civile (12,9%) (tab. 3).

<sup>11</sup> Come riportato in Naletto (2008) è possibile quindi sostenere che, ad oggi, il saldo tra contributi versati e prestazioni ottenute relativamente alla popolazione immigrata è largamente positivo.

<sup>12</sup> Secondo i dati Istat, al 1° gennaio 2006 gli ultrasessantenni immigrati erano circa il 3% del totale (Istat, 2006).

<sup>13</sup> Le previsioni elaborate dalla Caritas sull'entità dei flussi futuri di pensionamento di cittadini stranieri per il periodo 2006-2020 (Caritas, 2007) indicano che il numero complessivo di domande, sebbene in crescita nell'intervallo considerato, sarà relativamente basso; le richieste annue ammonterebbero a circa 6.300 per il 2005-2010, a oltre 21.000 per il quinquennio successivo e, infine, a circa 35.000 per il 2016-2020.

La disaggregazione per genere, età, tipologia di pensione, paese di nascita evidenzia (Inps, 2009) che una parte consistente di queste prestazioni è erogata a favore di cittadini o vedove o figli di emigrati italiani e comunque non è legata ad un'immigrazione recente.

I dati sulle prestazioni relative agli ammortizzatori sociali<sup>14</sup> sono sintetizzati nella tabella 4. In base alle informazioni rese disponibili dall'Inps sono state erogate ai lavoratori extracomunitari circa 195.000 prestazioni nel 2004 e 191.000 nel 2005. Nel 2004 i pagamenti per la Cig rappresentano oltre il 40% dei trattamenti effettuati a favore degli immigrati, ma le indennità di disoccupazione (agricola e non) superano complessivamente il 50% delle prestazioni ricevute; nel 2005 la Cig risulta meno rilevante. Quanto alla provenienza dei lavoratori, gli africani e gli europei dell'Est risulterebbero i principali destinatari di tali prestazioni dai dati dell'archivio Inps 2004.

L'incidenza degli stranieri sul totale dei beneficiari è pari all'8% circa; partendo da questo dato, è possibile approssimare una stima del valore degli ammortizzatori sociali di cui hanno beneficiato gli extracomunitari. Gli importi complessivamente erogati in Italia erano pari a circa 5 miliardi di euro nel 2004 e 6 miliardi nel 2005, per cui, in base all'incidenza dei trattamenti a favore degli immigrati sul totale, gli stranieri potrebbero aver beneficiato di circa 400 milioni di euro nel primo anno di osservazione, di poco meno di 500 milioni nel 2005. Tuttavia questi dati devono essere interpretati con molta cautela, anche perché il valore degli ammortizzatori sociali cui si ha diritto è calcolato sulla retribuzione percepita dal lavoratore: poiché gli extracomunitari percepiscono livelli salariali mediamente più bassi degli italiani, il dato sulle prestazioni a loro favore potrebbe risultare sovrastimato.

### *5. Il contributo degli stranieri alla finanza pubblica: imposte e contributi*

L'analisi dell'impatto dei cittadini stranieri sulla finanza pubblica non può prescindere dalla considerazione del lato delle entrate. Su questo aspetto la ricerca qui presentata fornisce un contributo originale, in

<sup>14</sup> È bene ricordare che gli ammortizzatori sociali costituiscono un trasferimento monetario di tipo assicurativo, ovvero sono finanziati dai beneficiari o dai loro datori di lavoro attraverso i versamenti contributivi.

quanto vengono utilizzate informazioni di tipo amministrativo sul gettito, che sono state fornite dal Dipartimento delle Finanze (elaborazioni Sogei).

Dall'anagrafe tributaria è stato possibile estrarre i dati relativi al gettito prodotto dai cittadini nati all'estero relativamente alle dichiarazioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (non è stato invece possibile, purtroppo, distinguere il paese di origine, e nemmeno escludere i casi di cittadini italiani nati all'estero).

In base alle dichiarazioni Irpef per il 2004 (tab. 5), in Italia i contribuenti non italiani erano quasi 2,4 milioni (il 60% uomini), per un gettito complessivo di circa 4,5 miliardi di euro. Inoltre i contribuenti stranieri hanno versato, per l'anno di imposta considerato, circa 260 milioni di euro di addizionale regionale, e poco meno di 60 milioni di euro di addizionale comunale. Quindi attraverso il prelievo sulle persone fisiche gli stranieri hanno contribuito per circa 4,8 miliardi di euro<sup>15</sup>.

Il reddito complessivo dichiarato è pari a circa 28 miliardi e, come emerge dalla tabella 5, la quasi totalità dei contribuenti rientra nelle fasce di reddito medio basse (entro 35.000 euro); in particolare, il 52% è compreso nella prima classe (fino a 10.000 euro annui).

Inoltre, circa metà del gettito deriva da appena tre regioni italiane: in particolare, il 27% dell'Irpef netta è dichiarata in Lombardia, il 12% nel Lazio e l'11% in Veneto; meno del 12% delle imposte nette dichiarate può essere attribuito alle regioni meridionali.

La fonte principale del gettito (tab. 6) è costituita dal lavoro dipendente, che produce il 75% del reddito complessivamente dichiarato, mentre quello da fabbricati rappresenta meno del 20% e quello da pensione il 9% circa; il lavoro indipendente (autonomo e impresa, nelle varie forme, anche partecipazione) rappresenta quasi il 13%.

I lavoratori autonomi sono concentrati prevalentemente in Lombardia (20%), nel Lazio (11%), nel Veneto (9%) e in Emilia Romagna (9%); i dipendenti soprattutto in Lombardia (22% circa), nel Veneto (13%) e in Emilia-Romagna (11%), mentre il Lazio è al quarto posto, con una

<sup>15</sup> L'apporto di risorse all'erario da parte degli stranieri non si esaurisce nel gettito derivante dal prelievo sulle persone fisiche. Non essendo, tuttavia, disponibili i dati amministrativi relativi alle altre voci, ricordiamo che la Caritas (2008), per l'anno di imposta 2007, ha stimato le entrate relative ad Ici, imposte catastali, ipotecarie e di registro in oltre 440 milioni di euro. Inoltre, la Banca d'Italia (2009) ha stimato il gettito delle imposte indirette in circa 5 miliardi.

frequenza del 9%. Relativamente ai pensionati, invece, si può notare una più bilanciata diffusione nelle regioni tradizionalmente di accoglienza.

*Tabella 5 - I contribuenti nati all'estero e il reddito complessivo per classi di reddito*

Classi di reddito	Contribuenti		Reddito complessivo	
	Numero	% del totale	Ammontare (migliaia di euro)	% del totale
0-10.000	1.235.114	52,01	5.086.461	17,84
10.001-35.000	1.063.977	44,80	17.866.007	62,66
35.000 - oltre 200.000	75.633	3,18	5.560.487	19,50
Totale	2.374.724	100,00	28.512.953	100,00

*Fonte:* Dipartimento delle Finanze su elaborazioni Sogei (2004).

*Tabella 6 - Composizione del reddito complessivo*

Tipologia	Frequenza		Ammontare	
	Numero	%	Valore (migliaia di euro)	%
Fabbricati	446.199	18,79	589.290	20,66
Lavoro dipendente	1.787.060	75,25	21.361.046	74,92
Pensione	254.168	10,70	2.594.514	9,10
Lavoro autonomo e impresa	385.384	16,23	3.590.803	12,59
Totale	2.374.724	100,00	28.512.953	100,00

*Fonte:* Elaborazioni Isae su dati forniti dal Dipartimento delle Finanze su elaborazioni Sogei (2004).

Per determinare l'entità delle risorse garantite dagli stranieri al bilancio pubblico italiano è necessario considerare infine anche l'ammontare dei versamenti contributivi, per i quali è possibile pervenire a una preliminare stima utilizzando la banca dati Inps.

Risultano iscritti all'Istituto previdenziale per il 2004 poco più di 1,5 milioni di lavoratori immigrati (tab. 7), con un trend in costante crescita nell'intervallo temporale 1995-2004. I dipendenti costituiscono la quota principale del totale dei registrati Inps per tutti gli anni considerati, seguiti dai lavoratori domestici e, fino al 2002, dagli agricoltori; questi ultimi in seguito sono superati dagli autonomi. Gli immigrati assicurati all'Inps alla fine del 2004 erano concentrati prevalentemente

nelle aree settentrionali del paese (62,5%); al Centro, invece, si collocava il 24,4% dei lavoratori, mentre al Sud e nelle Isole era presente solo l'11,6% circa del totale (Inps, 2009).

*Tabella 7 - Lavoratori extra Ue-15 registrati all'Inps per settore (anni 1995-2004)*

Settore	Anno					
	1995	1998	2000	2002	2003	2004
Agricoltori	19.720	51.710	77.649	75.361	68.040	24.144*
%	6,7	10,4	9,6	5,2	4,4	1,6
Autonomi	11.041	23.373	37.350	64.250	78.700	83.993
%	3,8	4,7	4,6	4,5	5,1	5,5
Lavoratori dipendenti	195.355	314.149	566.961	943.697	1.018.784	1.092.719
%	66,8	63,0	69,8	65,4	66,3	71,1
Lavoratori domestici	66.236	109.538	129.830	358.558	370.502	336.524
%	22,7	22,0	16,0	24,9	24,1	21,9
Totale	292.352	498.770	811.790	1.441.866	1.536.026	1.537.380

\* Il dato relativo agli agricoltori non è consolidato e risulterebbe sottostimato di circa 45.000 unità.

Fonte: Elaborazioni Isae su dati Inps (2009).

A partire dal totale delle retribuzioni per categoria (la massa retributiva) degli immigrati (extra Ue-15) che versano contributi all'Inps e considerando la relativa aliquota legale media, è possibile pervenire ad una preliminare stima dell'ammontare dei versamenti effettuati dai lavoratori non italiani nel 2004. L'entità dei contributi degli immigrati (lavoratori dipendenti privati<sup>16</sup>, artigiani, commercianti, agricoltori, parasubordinati) così calcolata risulta pari, per l'anno di osservazione, a circa 4,6 miliardi di euro, corrispondenti a circa il 2,6% del totale delle entrate per contribuzione previdenziale.

## 6. In sintesi

La letteratura finalizzata ad analizzare il rapporto tra immigrati e amministrazione pubblica evidenzia che, nella fase iniziale, l'impatto è

<sup>16</sup> Sono stati considerati i contributi pagati dai lavoratori e dai datori di lavoro.

tendenzialmente positivo sul bilancio pubblico; una prima valutazione qualitativa degli effetti economici dell'immigrazione può essere sviluppata dunque partendo dall'analisi dell'anzianità del fenomeno. A questo proposito alcune evidenze (saldi migratori positivi da tempi relativamente brevi; immigrati prevalentemente di prima generazione; presenze ultradecennali ancora piuttosto contenute; nuclei prevalentemente monocomponenti) segnalano che quello a cui stiamo attualmente assistendo in Italia è un processo ancora nelle sue fasi iniziali: sotto questo aspetto, quindi, gli stranieri regolarmente presenti in Italia dovrebbero costituire una risorsa per la finanza pubblica italiana<sup>17</sup>. Per quanto riguarda una valutazione più strettamente quantitativa del fenomeno, con la tabella 8 si presenta una sintesi delle voci di finanza pubblica analizzate e descritte nel presente lavoro, tentando di offrire un quadro sintetico unitario, sia pure preliminare.

Tabella 8 - *Gli stranieri e alcune voci della finanza pubblica in Italia*

Fonte	Anno	Aggregato di riferimento		Euro (mld)
<i>Spese</i>				
Elaborazioni Isae su dati Ministero Pubblica istruzione Agenas	a.s. 2004/2005	Alunni stranieri	Istruzione	2,1
Agenas	2005	Immigrati regolari provenienti da Pfp	Sanità (spesa per ricoveri ospedalieri)	0,6
Agenas	2005	Immigrati irregolari provenienti da Pfp	Sanità (spesa per ricoveri ospedalieri)	0,1
Inps	2004	Cittadini extra Ue-15	Ammortizzatori sociali	0,4
Inps	2006	Cittadini nati all'estero	Erogazioni pensionistiche	2,2
<i>Entrate</i>				
Dipartimento delle Finanze	2004	Contribuenti nati all'estero	Gettito Irpef	4,5
Dipartimento delle Finanze	2004	Contribuenti nati all'estero	Addizionali regionali Irpef	0,3
Dipartimento delle Finanze	2004	Contribuenti nati all'estero	Addizionali comunali Irpef	0,06
Elaborazioni Isae su dati Inps	2004	Cittadini extracomunitari (extra Ue-15)	Contributi previdenziali	4,6

<sup>17</sup> A questo proposito si veda anche Naletto (2008).

L'operazione di sintesi, tuttavia, non risulta priva di ostacoli. Le informazioni riportate in questo capitolo sono riferite, ad esempio, ad anni diversi; si è cercato pertanto di riportare i dati di un unico anno (il 2004, ove disponibile, ma in qualche caso si deve far riferimento al 2005/06). Un ulteriore elemento di difficoltà discende dalla mancanza di omogeneità dei criteri di definizione della popolazione cui riferire le diverse partite di bilancio.

Sebbene le difficoltà ora illustrate e la non completezza delle voci di bilancio non consentano di pervenire al saldo esatto di entrate e uscite, la tabella permette di delineare un approssimativo e parziale quadro dell'impatto degli stranieri sulla nostra finanza pubblica. Gli effetti positivi sui conti della presenza migratoria in Italia non sono trascurabili. Si conferma pertanto l'urgenza di attuare una politica migratoria che favorisca e acceleri i processi di inserimento nel mercato del lavoro regolare degli stranieri, sia per limitare rischi di tensione sociale e di criminalità, sia per garantire condizioni di vita meno precarie ai soggetti coinvolti, sia, infine, per assicurare l'emersione di risorse indispensabili per il sistema economico.

Un'ulteriore analisi meriterebbe di essere sviluppata, in un paese come l'Italia, per approfondire gli effetti dell'immigrazione in un contesto istituzionale di tipo decentrato.

### *Riferimenti bibliografici*

- Agenas, Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, 2008, *La spesa sanitaria per gli immigrati*, disponibile sul sito: <http://www.assr.it/>.
- Auerbach A.J. e Oreopoulos P., 1999, *Generational Accounting and Immigration in the United States*, Nber Working Paper, n. 7041.
- Banca d'Italia, 2009, *Relazione annuale sul 2008*, Roma.
- Borjas G., 1999, *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- Caritas, 2007, *Immigrazione 2007. Dossier Statistico 2007 XVII Rapporto*, Idos, Roma.
- Caritas, 2008, *Immigrazione 2008. Dossier Statistico 2008 XVIII Rapporto*, Idos, Roma.
- Cer, Centro Europa ricerche, 2000, *L'economia delle migrazioni*, disponibile alla pagina web: [http://www.cestim.it/argomenti/31italia/rapporti-papers/dossier\\_migrazioni/parte\\_1/economia.htm](http://www.cestim.it/argomenti/31italia/rapporti-papers/dossier_migrazioni/parte_1/economia.htm).
- Coda Moscarola F. e Fornero E., 2005, *Immigrazione: quale contributo alla sostenibilità del sistema previdenziale?*, in Livi Bacci M. (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino.

RPS

Floriana D'Elia, Stefania Gabriele

- Giovani F., Lorenzini S. e Versari S., 2005, *Immigrazione e finanza pubblica: il caso della Toscana*, in Livi Bacci M. (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino.
- Glover S., Gott C., Loizillon A., Portes J., Price R., Spencer S., Srinivasan V. e Willis C., 2001, *Migration: An Economic and Social Analysis*, Rds Occasional Paper n. 67, Research, Development and Statistics Directorate, Uk Home Office, Londra.
- Hansen J. e Lofstrom M., 2000, *Immigrant Assimilation and Welfare Participation: Do Immigrants Assimilate into or out of Welfare?*, Cepr Discussion Paper, n. 2430.
- Inps, 2008, *Regolarità, normalità, tutela. II Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi Inps*, Inps, Roma.
- Inps, 2009, *Diversità culturale, identità di tutela. III Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi Inps*, Inps, Roma.
- Istat, 2006, *La popolazione residente al 1° gennaio 2006*, disponibile sul sito: <http://demo.istat.it/>.
- Istat, 2008, *Salute e ricorso ai servizi sanitari della popolazione residente in Italia. Anno 2005*, disponibile alla pagina web: [http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20081211\\_00/testointegrale20081211.pdf](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20081211_00/testointegrale20081211.pdf).
- Miur, Ministero dell'Istruzione, università e ricerca, 2008, *Alunni con cittadinanza non italiana*, disponibile sul sito: [www.pubblica.istruzione.it](http://www.pubblica.istruzione.it).
- Miur, Ministero dell'Istruzione, università e ricerca, 2009, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano*, disponibile sul sito [www.istruzione.it/web/ministero/index\\_pubblicazioni\\_09](http://www.istruzione.it/web/ministero/index_pubblicazioni_09).
- Naletto G., 2008, *L'immigrazione*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2008*, Utet, Torino.
- Osservasalute, 2007, *Salute degli immigrati. Rapporto Osservasalute: stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane*, disponibile sul sito: <http://www.osservasalute.it/>.
- Sartor N., 2005, *Immigrazione e finanza pubblica*, in Livi Bacci M. (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino.
- Sinn H.W., Flaig G., Werding M., Munz S., Dull N. e Hofmann H., 2001, *EU Enlargement and Labour Mobility – Consequences for Labour Markets and Redistribution by the State in Germany*, CESifo Research Report, novembre, n. 2.
- ter Rele H., 2003, *The Fiscal Impact of Immigration*, Cbp Report, 2003/2.
- Versari S., 2005, *Impatto fiscale degli immigrati: una rassegna internazionale*, in Livi Bacci M. (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino.