

## L'Europa sospesa tra il rifiuto e l'accoglienza

**Grazia Naletto**

RPS

*Il tema della insostenibilità delle migrazioni è tornato al centro del dibattito pubblico in relazione al consistente aumento dei flussi di persone che nel 2014, e ancor più nel 2015, hanno cercato rifugio in Europa. L'analisi della spesa pubblica sostenuta dal nostro paese in questo ambito non giustifica però i toni allarmistici che ricorrono nel discorso pubblico, istituzionale e mediatico. Il tema che l'Italia e l'Europa dovrebbero affrontare oggi non è quello della scelta tra le politiche del rifiuto e quelle dell'accoglienza e dell'inclusione, ma semmai quello della qualità di queste ultime.*

*Sarà questa a determinare l'esito positivo o negativo del progetto migratorio delle migliaia di donne, uomini e bambini, che riusciranno a giungere sani e salvi nel continente europeo e, quindi, anche il «peso» minore o maggiore che la loro presenza comporterà sulla finanza pubblica. È dunque lungimirante una politica europea volta da un lato a garantire la «regolarità» del soggiorno dei cittadini stranieri e, dall'altro, ad allargare il perimetro della cittadinanza sociale, in modo da limitare lo sviluppo dei processi di auto ed etero-ghettizzazione della popolazione straniera.*

### 1. Introduzione

«In realtà, ciò che è in via di costituzione in Europa è un fronte transnazionale del rifiuto dei rifugiati, di cui i gruppi apertamente razzisti e violenti sono soltanto la punta estrema. Senza dubbio assisteremo per la prima volta a ciò che finora era sempre fallito a causa di rivalità e nazionalismi: l'emergenza di un "partito" xenofobo unificato in Europa. In reazione a ciò, l'Europa della solidarietà non potrà evitare una lotta politica determinata, che comincia con la condanna intransigente delle violenze contro i migranti e prosegue con la rivendicazione delle condizioni di accoglienza» (Balibar, 2015).

L'auspicio che Etienne Balibar (*ivi*) formula in un articolo illuminante sugli effetti che i recenti flussi migratori potrebbero avere sulle sorti dell'Europa, sembra per ora destinato a essere ignorato.

«Emergenza». È questa la parola chiave che ricorre nel dibattito pubblico europeo con riferimento alle donne, agli uomini e ai bambini che anche negli ultimi mesi hanno attraversato i confini di mare e di terra per ricostruire in Europa la propria vita in un paese diverso da quello di origine. Attraversa i titoli dei giornali ma, soprattutto, il dibattito e le politiche istituzionali chiamate a confrontarsi con l'ennesimo mutamento delle migrazioni sempre più «forzate» dalle deflagrazioni delle guerre civili e delle crisi internazionali, ma anche dalle «semplici» situazioni di indigenza economica.

L'esistenza di chi parte rischiando di morire, come è avvenuto incessantemente ancora nel 2015 a più di 2.900 persone (Unhcr, 2015), anega nella parola «emergenza», declinata in tutte le varianti possibili con un unico comun denominatore: il punto di vista è quasi esclusivamente quello di chi fa parte della società di destinazione. Così le emergenze dichiarate si moltiplicano: «emergenza in mare», «emergenza sbarchi», «emergenza del sistema di accoglienza», «emergenza sanitaria», «emergenza di ordine pubblico». Alle quali si è aggiunta in Italia negli ultimi mesi anche «l'emergenza» relativa alle numerose indagini che hanno denunciato casi di uso illecito delle risorse pubbliche destinate a finanziare il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Siamo dunque davvero di fronte a un'«emergenza»? O piuttosto l'evocazione ormai pluridecennale di questa parola è funzionale al mantenimento di una «gestione emergenziale e straordinaria» delle politiche migratorie e degli interventi di accoglienza e inclusione sociale dei migranti e dei richiedenti asilo che giungono in Europa e nel nostro paese? Indubbiamente già a partire dal 2014 i movimenti di persone diretti in Europa hanno conosciuto una crescita significativa: nel solo 2015 al 25 settembre risultano 499.826 nuovi arrivi via mare. Non sono invece ancora disponibili dati ufficiali complessivi sui flussi di persone che hanno seguito la nuova rotta dell'Est.

Siamo dunque di fronte a una crisi umanitaria senza precedenti che ha esacerbato ulteriormente una frattura che ha caratterizzato sin dalle origini il processo di costruzione dell'Europa comunitaria: quella esistente tra i paesi del Sud e, in seguito, dell'Est, che ospitano le frontiere esterne e i paesi del Centro e del Nord, dotati di sistemi di welfare e di accoglienza più efficienti.

Proprio l'impatto delle migrazioni e delle politiche migratorie sui sistemi di welfare e sulla spesa pubblica dei paesi di destinazione ha costituito una delle questioni maggiormente dibattute a livello internazionale (Pugliese e Mingione, 2002). Le scelte di contenimento dei

flussi migratori regolari e il cosiddetto «contrasto alle migrazioni illegali» da un lato e il progressivo irrigidimento delle norme sulla cittadinanza e sull'accesso ai diritti sociali, dall'altro, sono stati spesso giustificati dai governi dei paesi europei con la necessità di contenere la spesa pubblica. Discipline eccessivamente garantiste in tema di ingresso e soggiorno sul territorio, di ricongiungimenti familiari, di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, di acquisizione della cittadinanza e di protezione sociale comporterebbero infatti, secondo un approccio che è purtroppo prevalso sino a oggi, un'espansione «insostenibile» della spesa pubblica. Le politiche europee di «contenimento» delle migrazioni economiche, promosse a partire dalla seconda metà degli anni settanta, in particolare negli Stati europei di antica immigrazione, sono espressione di questa visione.

Si tratta di un approccio che risulta del tutto inappropriato a far fronte alla natura dei flussi migratori attuali: questi interessano in grandissima parte cittadini di paesi terzi attraversati da guerre e conflitti interni, ma rendono anche sempre più aleatoria la netta distinzione tra migranti economici e richiedenti asilo, avvicinando peraltro sempre più, attraverso la nuova rotta dell'Est, le frontiere «esterne» ai paesi di destinazione privilegiati: la Germania innanzitutto, ma anche la Svezia e la Norvegia. Sebbene non sia da assecondare l'approccio economicista che subordina la garanzia di alcuni diritti sociali fondamentali alle esigenze di bilancio, spesso sulla base di una sbrigativa misurazione dei «costi/benefici» che caratterizzerebbero i fenomeni migratori, può risultare utile approfondire l'analisi delle politiche migratorie, di accoglienza e di inclusione sociale dei migranti con riferimento alle risorse pubbliche mobilitate a livello europeo e nazionale e all'impatto che esse possono generare sulla finanza pubblica. Analizzeremo dunque di seguito le risorse comunitarie destinate alle politiche su immigrazione e asilo (paragrafo 2), le risorse nazionali destinate ai «Centri per immigrati» e al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (paragrafo 3) e le stime effettuate sino a oggi dell'impatto della popolazione straniera sulla spesa sociale e sulla finanza pubblica (paragrafo 5) per poi trarne alcune indicazioni di policy.

## *2. Le politiche e le risorse comunitarie su immigrazione e asilo*

Le «politiche di contrasto» e le «politiche di sostegno» all'immigrazione costituiscono i due assi principali degli interventi in questo am-

RPS

Grazia Naleto

bito. Appartengono alla prima sfera tutte le azioni finalizzate alla «lotta all'immigrazione illegale», mentre rientrano nella seconda le azioni che mirano a favorire l'inserimento sociale, economico e culturale dei cittadini stranieri nella società di approdo.

Sul primo versante le politiche di spesa prese in esame sono quelle funzionali a garantire il controllo dei mari e delle frontiere, la detenzione dei migranti colpiti dai provvedimenti di espulsione nelle strutture di detenzione, la cooperazione con i paesi terzi finalizzata al contrasto dell'immigrazione irregolare e il rimpatrio dei cittadini stranieri senza documenti nei paesi di origine.

Rientrano invece nel secondo ambito le risorse pubbliche destinate a supportare l'accoglienza dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati e le iniziative finalizzate a favorirne l'inserimento abitativo, scolastico, economico e sociale: oltre agli interventi di accoglienza «materiale» e di inserimento abitativo, le attività di assistenza legale e sociale, di insegnamento della lingua italiana, di orientamento al lavoro, la formazione, i progetti rivolti in modo specifico ai minori e ai giovani «figli dell'immigrazione», le azioni di sistema che hanno la finalità di rafforzare gli uffici pubblici che operano in questo ambito, sino alle attività di mediazione interculturale e di supporto all'autorganizzazione dei migranti.

L'Unione europea ha istituito programmi di finanziamento specifici per supportare gli Stati membri in entrambi gli assi di intervento. Proponiamo di seguito alcuni dati complessivi riferiti agli ultimi due cicli di programmazione (2007-2013 e 2014-2020) e i dati di dettaglio riferiti alle risorse comunitarie destinate all'Italia (Commissione europea, Dg Migrazioni e Affari interni, 2014).

Nel periodo 2007-2013 l'Unione europea ha stanziato complessivamente 1.820 milioni di euro per il Fondo europeo per le frontiere esterne, 676 milioni di euro per il Fondo europeo per i rimpatri (Rf), 630 milioni di euro per il Fondo europeo per i rifugiati (Fer) e 825 milioni per il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (Fei). In sintesi: circa 2,4 miliardi sono stati destinati alle politiche del rifiuto e 1,4 miliardi alle politiche di accoglienza e inclusione sociale. Con il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 è stata operata una riorganizzazione dei fondi comunitari che intervengono in questo ambito.

Il Fondo di sicurezza interna (Isf) ha l'obiettivo di sostenere lo sviluppo di una strategia comune di sicurezza interna, la cooperazione tra le forze di polizia nazionali e la gestione delle frontiere esterne.

Tabella 1 - Fondi comunitari su immigrazione e asilo destinati all'Italia. Valori in euro. Anni 2007-2013

	Contributo comunitario		
	Fondo nazionale	Fondo di emergenza	Totale Ue
Fondo europeo per i rifugiati	36.087.198	36.000.000	72.087.198
Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi	148.679.573	0	148.679.573
Fondo europeo per le frontiere esterne	250.178.433	20.890.330	271.068.763
Fondo per i rimpatri (fino al 2012)	43.809.715	2.523.365	46.333.080
Totale	478.754.919	59.413.695	538.168.614

Fonte: Commissione europea ([http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm)).

Tavola 2 - Fondi comunitari su immigrazione e asilo destinati all'Italia. Valori in euro. Anni 2014-2020

	Stanziamenti iniziali	Ricollocazione e reinsediamento	Totale
Amif Fondo asilo, migrazioni e integrazione	310.355.777	3.000.000	313.355.777
Fondo di sicurezza interna frontiere	156.306.897	-	156.306.897
Fondo di sicurezza interna polizia	56.631.761	-	56.631.761
Fondo di sicurezza interna azioni specifiche	31.950.000	-	31.950.000
Totale	555.244.435	-	558.244.435

Fonte: Commissione europea ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5483\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5483_en.htm?locale=en)).

Complessivamente è previsto uno stanziamento iniziale di 3,8 miliardi di euro. Il Fondo si articola in due diversi strumenti: al Fondo di sicurezza interna per le polizie (Isf Police) è destinato un miliardo di euro a supporto della creazione e dello sviluppo dei sistemi tecnologici, dell'acquisizione di attrezzature operative, della formazione e del coordinamento operativo tra le diverse polizie nazionali. Il Fondo di sicurezza interna frontiere e visti (Isf Borders and Visa) è finanziato invece con uno stanziamento iniziale di 2,76 miliardi di euro e ha tra i suoi obiettivi principali il sostegno a una politica comune in materia di visti, di controllo delle frontiere esterne e di lotta alle migrazioni «illegali».

Il Fondo asilo, migrazioni e integrazione (Amif) è finanziato con 3,137 miliardi di euro con l'obiettivo di promuovere una gestione efficiente dei flussi migratori e di sviluppare «un approccio comune all'asilo e alle migrazioni». Amif riunisce i precedenti fondi Fei, Fer e Rf. Tra gli obiettivi prioritari individuati: il rafforzamento e lo sviluppo di un Sistema comune europeo di asilo e l'applicazione uniforme della normativa europea in materia; il sostegno alle migrazioni «legali» compatibili con la domanda del mercato del lavoro e la promozione di programmi di inserimento sociale dei cittadini provenienti da paesi terzi; l'ulteriore implementazione dei programmi di rimpatrio dei migranti senza documenti; lo sviluppo della solidarietà interna nei confronti dei paesi maggiormente esposti ai flussi di migranti e di rifugiati e la produzione di dati e informazioni comparabili a supporto delle politiche comunitarie.

All'interno del Fondo sono inoltre previsti incentivi speciali a supporto del programma di ricollocazione e reinsediamento approvato a maggioranza qualificata nel Consiglio europeo Giustizia e Affari interni il 22 settembre 2015.

Le tabelle 1 e 2 illustrano le risorse afferenti ai diversi fondi comunitari che sono stati destinati all'Italia così come comunicate dalla Commissione europea. Nel primo caso si tratta delle somme già effettivamente erogate, nel secondo caso degli stanziamenti iniziali assegnati all'Italia. L'autorità nazionale responsabile della gestione dei fondi è il Ministero dell'Interno. La non ancora compiuta erogazione dei fondi relativi all'annualità 2013, la riorganizzazione dei fondi operata per il settennio 2014-2020 e la mancata pubblicazione a oggi del relativo programma pluriennale non consentono una comparazione tra i dati disponibili.

### *3. Le risorse nazionali destinate ai «centri per immigrati» e al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*

La ricognizione delle risorse nazionali destinate a finanziare la gestione dei flussi migratori da un lato e gli interventi di accoglienza e inclusione sociale dei migranti dall'altro è tutt'altro che agevole.

La frammentazione delle competenze tra i diversi ministeri, la poco trasparente gestione delle risorse stanziare in bilancio, la reticenza a fornire dati dettagliati da parte delle diverse autorità competenti rendono molto difficile ricostruire un quadro esaustivo delle risorse pubbliche impegnate in questo ambito.

Tra i capitoli di spesa da considerare vi è il finanziamento di quelli che il Ministero dell'Interno definisce i «centri per immigrati»: i Cpsa, i Cda, i Cara e i Cie.

I Cpsa (Centri di primo soccorso e accoglienza) sono strutture adibite a prestare il primo soccorso e la prima accoglienza ai migranti soccorsi in mare in attesa di un loro trasferimento in altri Centri.

I Cda ospitano i migranti rintracciati sul territorio senza documenti in attesa della definizione del loro status giuridico. I Cara sono strutture introdotte dalla legge n. 92/2008, finalizzate a ospitare i richiedenti asilo privi di documenti, che si sono sottratti al controllo di frontiera o che sono stati colpiti da provvedimento di espulsione, per consentire la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Infine i Cie (Centri di identificazione ed espulsione) sono stati istituiti con la finalità di dare effettività ai provvedimenti di allontanamento coattivo che vengono emessi nei confronti dei cittadini stranieri privi del permesso di soggiorno, nei casi in cui essi non risultino immediatamente eseguibili.

Il sistema dei Centri è per altro in corso di ridefinizione: su pressione dell'Unione europea saranno istituite nuove strutture che avranno la funzione di facilitare la registrazione e l'identificazione dei migranti giunti via mare (gli *hot-spot*, collocati nelle aree di sbarco) e di «selezionare» i richiedenti asilo e i migranti economici (gli *hub* regionali).

Quel che è certo è che l'insieme di queste strutture più che all'accoglienza delle persone in esse ospitate o detenute ha come finalità principale (in gran parte disattesa) quella di contrastare l'immigrazione «irregolare» e presenta caratteristiche molto lontane da quelle proprie di un sistema di accoglienza (per approfondimenti si vedano Commissione De Mistura, 2007; Medici senza Frontiere, 2010; Lunaria, 2013a; Medu, 2013).

I Rendiconti generali dello Stato consentono di quantificare la spesa complessiva sostenuta per l'attivazione, la gestione e la manutenzione del sistema dei Centri in poco meno di 2,2 miliardi di euro per il periodo 2005-2015. La tabella 3 permette di osservare un incremento significativo, sia pure irregolare, di tale spesa nel corso del tempo, particolarmente accentuato nel 2013 e nel 2014. Il dato relativo al 2015 è naturalmente riferito allo stanziamento iniziale (preventivo) indicato nella Legge di bilancio annuale ed è molto probabile che in sede di rendiconto consuntivo risulti molto più alta rispetto allo stanziamento iniziale.

RPS

Grazia Naletto

Tavola 3 - Ministero dell'Interno. Impegni di spesa per Cda, Cpsa, Cie, Cara. Valori in euro. Anni 2005-2015

Anni	Cap. 2351 (+2253)	Cap. 7351	Totale
2005	54.383.226,81	19.400.000,00	73.783.226,81
2006	69.253.899,29	6.500.000,00	75.753.899,29
2007	87.861.073,57	1.850.000,00	89.711.073,57
2008	140.096.548,31	18.000.000,00	158.096.548,31
2009	127.790.045,00	73.591.677,00	201.381.722,00
2010	123.403.359,90	126.047.256,00	249.450.615,90
2011	139.460.145,56	19.141.441,00	158.601.586,56
2012	147.288.911,99	44.390.229,00	191.679.140,99
2013	227.637.518,00	40.621.598,00	268.259.116,00
2014	494.718.686,33	42.901.344,00	537.620.030,33
2015	191.944.652,00	1.556.261,00	193.500.913,00
Totale	1.803.838.066,76	393.999.806,00	2.197.837.872,76

Fonte: Rendiconto generale dello Stato per i valori a consuntivo (anni 2005-2014); Stanziamenti nella Legge di bilancio, valori a preventivo (2015).

Gli stanziamenti sopra indicati non ricomprendono le spese sostenute per gestire situazioni considerate eccezionali, come la cosiddetta emergenza Nord Africa dichiarata nel 2011 per far fronte all'aumento degli arrivi dei migranti provenienti dalla Tunisia, dall'Egitto e dalla Libia. Poco più di 62 mila persone in tutto giunte nel 2011, pari a poco più di un terzo delle persone arrivate nel 2014. Per la prima accoglienza e per l'assistenza delle persone in arrivo furono stanziati in via straordinaria nel 2011 e nel 2012, tramite l'adozione di ordinanze adottate da parte del capo del Dipartimento nazionale di Protezione civile, 1,521 miliardi di euro (Lunaria, 2013b).

Proprio la gestione «emergenziale» di quegli anni è peraltro all'origine dell'ingresso nel sistema di accoglienza di enti gestori privi di esperienza e di qualificazione, ma molto interessati al business di affari che si stava sviluppando intorno a esso, alcuni dei quali sono risultati in seguito coinvolti nelle indagini relative all'utilizzo improprio delle risorse pubbliche stanziare in questo ambito.

Il sistema di accoglienza pubblico *ordinario* per richiedenti asilo e rifugiati è invece lo Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), costituito da una rete di enti locali che accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) per realizzare interventi di accoglienza integrata sul territorio. Lo Sprar è coordinato da un Servizio centrale affidato all'Anci (Associazione nazionale dei Comuni italiani).

Attualmente lo Sprar ha una ricettività pari a circa 20.100 posti. Il

funzionamento del sistema è garantito dal Fnpsa, da risorse straordinarie e dal cofinanziamento degli enti locali tenuti a farsi carico di almeno il 20% dei costi totali dei progetti di accoglienza.

Le risorse assegnate allo Sprar tra il 2005 e il 2013 sono pari a 279,2 milioni di euro, di cui 243,2 milioni sono stati messi a disposizione dal Fnpsa e 36 milioni provengono da fondi straordinari. Gli stanziamenti hanno conosciuto nel corso del tempo una crescita significativa, passando da circa 10,6 milioni di euro del 2005 a oltre 45,9 milioni di euro nel 2013, quando ancora lo Sprar aveva una ricettività limitata a circa 8.400 posti. In vista dell'ampliamento del sistema, la Legge di stabilità 2015 ha finalmente previsto di stanziare a partire dal 2015 187,9 milioni di euro l'anno. Anche considerando l'aumento degli stanziamenti previsti dal 2015, lo scarto esistente tra le risorse stanziare per la gestione del sistema di accoglienza ordinario per richiedenti asilo e rifugiati e le risorse straordinarie stanziare per gestire l'emergenza Nord Africa nel 2011 è semplicemente abissale.

Una stima complessiva della spesa pubblica sostenuta dal nostro paese per gestire l'insieme delle politiche migratorie, sull'immigrazione e sull'asilo è stata realizzata da Lunaria nel 2013 (Lunaria, 2013a; 2013b). Secondo questo studio, che ha analizzato il complesso delle risorse pubbliche nazionali e comunitarie stanziare tra il 2005 e il 2012, in questi anni circa un miliardo e 668 milioni è stato destinato alle politiche del rifiuto, vale a dire per il controllo delle frontiere, lo sviluppo dei sistemi di sicurezza, i programmi di rimpatrio, l'allestimento e la gestione dei «Centri per immigrati» e la cooperazione con i paesi terzi in materia di lotta all'immigrazione «irregolare».

L'intero ammontare delle risorse pubbliche destinate alle politiche di accoglienza e di inclusione sociale dei cittadini stranieri è risultato invece pari a 2 miliardi e 313 mila euro, ma se si detraggono gli stanziamenti «straordinari» per l'emergenza Nord Africa, l'investimento scende a 791 milioni e 708 mila euro, con una media annuale pari a 123 milioni e 871 mila euro.

L'impatto medio di tale spesa sulla spesa pubblica complessiva è stimato nell'ordine dello 0,052%. Purtroppo non sono al momento disponibili studi analoghi più recenti.

#### *4. Immigrazione, welfare e finanza pubblica*

La misurazione dell'impatto della presenza di cittadini stranieri sulla

RPS

Grazia Naleto

finanza pubblica del nostro paese non è di semplice realizzazione: la carenza e l'eterogeneità dei dati disponibili in serie storica e la disomogeneità della popolazione di riferimento (che nei diversi casi può riferirsi ai cittadini nati all'estero – tra i quali anche cittadini italiani –, ai cittadini stranieri residenti in Italia, ai titolari di permesso di soggiorno o restringersi ai cittadini stranieri provenienti da paesi ad alta pressione migratoria), ostacolano l'esatta quantificazione del rapporto esistente tra contributi (fiscali e previdenziali) e prestazioni riferibili alla popolazione straniera.

Con queste difficoltà hanno dovuto confrontarsi i diversi studi realizzati a oggi, optando per un'analisi inevitabilmente parziale e approssimativa dei dati amministrativi disponibili oppure per la realizzazione di indagini campionarie. Le stime che ne derivano sono naturalmente condizionate dalle metodologie di ricerca utilizzate e dalla selezione delle variabili di riferimento.

È possibile infatti comparare esclusivamente il gettito fiscale e contributivo con le prestazioni di welfare oppure ampliare l'analisi sul versante delle entrate, alle erogazioni versate dai cittadini stranieri per espletare le pratiche amministrative per l'acquisizione del titolo di soggiorno o della cittadinanza; sul versante delle uscite alla spesa pubblica «dedicata» alle politiche migratorie, di accoglienza e di inclusione sociale non ricomprese nel sistema di welfare tradizionale.

In generale, secondo l'Ocse l'impatto fiscale della popolazione immigrata è ridotto e in genere non eccede lo 0,5% del Pil in termini positivi o negativi (Ocse, 2013) e quando si osserva che i cittadini stranieri offrono un apporto alla finanza pubblica inferiore rispetto a chi possiede la cittadinanza del paese di residenza è perché pagano in media meno tasse e contributi rispetto ai secondi, a causa delle inferiori retribuzioni, e non perché beneficiano in misura maggiore dei servizi sociali.

Per quanto riguarda l'Italia, tutti gli studi effettuati sino a oggi concordano nel concludere che la natura della composizione del nostro modello di welfare, molto sbilanciata a favore della spesa pensionistica, e la composizione demografica della popolazione straniera, in media molto più giovane di quella italiana, generano al momento un saldo positivo sulla nostra finanza pubblica (cfr. tra gli altri, D'Elia e Gabriele, 2010, D'Elia, Gabriele e Tozzi, 2009; Devillanova, 2010; Fondazione Leone Moressa, 2013, 2015; Inps, 2009, 2011; Stuppini, 2011). Si tratta di studi che per le difficoltà sopra accennate utilizzano prevalentemente dati amministrativi relativi a un solo anno di riferimento.

Lo studio già citato di Lunaria del 2013 ha ad esempio proposto una stima della spesa sociale pubblica imputabile ai cittadini stranieri, considerando la spesa pubblica per istruzione, sanità, pensioni, disoccupazione, carceri e protezione sociale e tenendo conto delle diversità demografiche e del diverso ricorso ai servizi e alle prestazioni che caratterizzano la popolazione italiana e quella straniera. La tabella 4 ne sintetizza i risultati.

*Tabella 4 - Spesa sociale totale e spesa sociale imputabile alla popolazione straniera. Valori in euro*

Voci di spesa	Anno	Spesa sociale totale	Spesa riconducibile a beneficiari stranieri	% rispetto alla spesa totale	% rispetto alla spesa totale stranieri
Istruzione primaria e secondaria	2011	54.777.000.000	4.848.414.000	8,85	32,43
Sanità	2011	112.039.000.000	5.160.873.475	4,61	34,52
Pensioni	2010	258.447.000.000	1.350.820.000	0,52	9,04
Disoccupazione	2011	13.431.000.000	1.874.967.600	13,96	12,54
Esclusione e protezione sociale	2011	1.836.000.000	73.440.000	4,00	0,49
Carceri	2011	4.034.000.000	1.457.887.600	36,14	9,75
Spesa sociale dei Comuni per «immigrati e nomadi»	2010	184.411.897	184.411.897	100	1,23
Spesa totale riconducibile a beneficiari stranieri		444.748.411.897	14.950.814.572	3,36	100

Fonte: Lunaria (2013b).

La ripartizione della spesa pubblica riconducibile ai cittadini stranieri evidenzia che i valori più elevati di spesa interessano la sanità (oltre 5 miliardi di euro pari al 34,52%) e l'istruzione (4,8 miliardi di euro, pari al 32,43%). Le spese per interventi a favore delle politiche di inclusione sociale (esclusione e protezione sociale e spesa sociale dei Comuni per «immigrati e nomadi») risultano invece piuttosto limitate sia in termini assoluti che relativi.

In complesso la spesa sociale complessiva riconducibile a beneficiari stranieri risulta secondo Lunaria (2013a) pari a 14,95 miliardi di euro, valore superiore ma del tutto compatibile, dato il numero delle voci di spesa considerate e l'incremento della popolazione straniera negli ul-

timi anni, con gli altri studi esistenti in materia. Per tutte le categorie di spesa analizzate la quota di spesa riconducibile ai cittadini stranieri non supera il 15% del totale con la sola eccezione di quella carceraria, l'incidenza più bassa risulta sulla spesa pensionistica.

Complessivamente, i cittadini stranieri incidono per il 3,36% sul totale della spesa sociale considerata e per il 2,07% sulla spesa pubblica complessiva, a fronte però di un'incidenza della loro presenza nettamente superiore, pari nel 2011, al 7,54% della popolazione totale.

Per quanto riguarda invece il gettito fiscale e contributivo riferibile ai cittadini nati all'estero, l'imposta netta versata risulta pari a 6,5 miliardi su un reddito complessivo dichiarato di 43,6 miliardi mentre i contributi previdenziali versati ammontano a circa 8,4 miliardi di euro, di cui quasi 3 miliardi provenienti direttamente dai lavoratori stranieri. La stima delle entrate non arriva a calcolare altri introiti della finanza pubblica riconducibili ai cittadini stranieri, tra i quali l'Iva e l'insieme delle altre imposte dirette e le entrate derivanti dall'aliquota complessiva ordinaria sui profitti delle imprese straniere. Sul piano economico, per lo stesso anno, uno studio di Unioncamere quantifica la produzione di valore aggiunto da parte dei lavoratori stranieri in circa 178,5 miliardi di euro, con un'incidenza sul Pil pari al 12,8% (Unioncamere, 2013).

Secondo gli studi citati la presenza dei cittadini stranieri comporta un beneficio per la finanza pubblica. Ad analoghe conclusioni è giunto uno studio recentemente pubblicato dalla Fondazione Moressa (2015). Lo studio ha analizzato i dati relativi al gettito fiscale dei cittadini nati all'estero così come risultante dalle dichiarazioni dei redditi 2014: l'imposta Irpef netta versata è pari a 6,8% miliardi di euro su un reddito complessivo dichiarato di 45,6 miliardi; il gettito si riduce a 3,15 miliardi se si considerano solo i cittadini stranieri. Per quanto concerne i contributi previdenziali versati le stime si riferiscono al 2013: si tratta di 15,7 miliardi che scendono a 10,3 miliardi se si considerano solo i cittadini stranieri. Il bilancio tra contributi e prestazioni sarebbe secondo questo studio positivo, con un beneficio per la nostra finanza pubblica pari a 3,9 miliardi di euro (*ivi*).

Per concludere su questo punto, occorre ricordare che nessuna stima può rendere visibile l'apporto che la popolazione straniera, soprattutto femminile, garantisce alla sostenibilità del nostro sistema di welfare grazie all'erogazione, spesso informale e dunque invisibile alle statistiche, di quei servizi che sono sempre più colpiti dai progressivi tagli alla finanza pubblica: i servizi per l'infanzia e per gli anziani (Inps, 2011).

## 5. Conclusioni

Il tema della insostenibilità delle migrazioni è tornato al centro del dibattito pubblico degli ultimi anni in relazione al consistente aumento dei flussi di persone che nel 2014, e ancor più nel 2015, hanno cercato rifugio in Europa.

I conflitti che hanno contrapposto i paesi comunitari in occasione della cosiddetta emergenza Nord Africa del 2011, subito dopo la strage di Lampedusa del 3 ottobre 2013, al momento del varo della missione italiana *Mare Nostrum* e della missione europea *Triton* e, infine, in merito alla proposta di reinsediamento e di redistribuzione dei rifugiati avanzata dalla Commissione europea nel maggio e nel settembre 2015, sono generati non solo, ma in grande misura, da un'analisi divergente degli effetti che una strategia di accoglienza e di inclusione dei migranti e dei rifugiati potrebbe determinare nel medio e nel lungo periodo sulla finanza pubblica europea e nazionale.

Alcuni osservatori hanno acutamente osservato, ad esempio, che la momentanea sospensione dell'Accordo di Schengen decisa da parte del primo ministro tedesco ha probabilmente tenuto conto, oltre che dei rischi che un'espansione incontrollata dei movimenti xenofobi e nazionalisti potrebbe comportare, degli effetti positivi che la presenza di forza lavoro straniera potrebbe generare sull'economia tedesca. Ma la Germania si è trovata in una posizione di sostanziale isolamento che ha determinato in pochi giorni un immediato ripensamento.

Il tema che l'Italia e l'Europa dovrebbero affrontare oggi non è quello della scelta tra le politiche del rifiuto e quelle dell'accoglienza e dell'inclusione, ma semmai quello della *qualità* di queste ultime. Sarà questa a determinare l'esito positivo o negativo del progetto migratorio delle migliaia di donne, uomini e bambini, che riusciranno a giungere sani e salvi nel continente europeo e, quindi, anche il «peso» minore o maggiore che la loro presenza comporterà sulla finanza pubblica.

È dunque lungimirante una politica europea volta da un lato a garantire la «regolarità» del soggiorno dei cittadini stranieri e, dall'altro, ad allargare il perimetro della cittadinanza sociale, in modo da limitare lo sviluppo dei processi di auto ed etero-ghettizzazione della popolazione straniera.

Per quanto riguarda l'Italia, vi sono almeno due priorità.

In primo luogo è necessario favorire l'inserimento dei cittadini stranieri nel mercato del lavoro. La competizione al ribasso dei lavoratori stranieri nei confronti dei lavoratori italiani, ampiamente documentata

RPS

Grazia Naleto

da numerosi studi empirici, è la stessa che si ha con riferimento all'economia sommersa rispetto all'economia emersa e con riferimento al lavoro in nero rispetto al lavoro in regola. Da questo punto di vista le migliori garanzie non possono che essere la facilitazione dell'ingresso sul territorio per motivi di lavoro e per cercare lavoro, il contrasto al lavoro nero (dei cittadini italiani come di quelli stranieri) e l'applicazione della normativa sul lavoro e dei contratti collettivi nazionali, che fissano i livelli minimi oltre i quali la competizione non è ammessa. Appare inoltre indispensabile, nella fase attuale, un maggiore impegno pubblico nel coordinamento e nella qualificazione delle politiche di accoglienza finalizzate a migliorare la qualità dell'inserimento sociale, culturale ed economico dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Valorizzare pienamente le potenzialità della forza lavoro straniera, senza confinarla nel recinto del lavoro generico non qualificato, costituisce infatti la strategia ottimale anche dal punto di vista dell'efficienza e della crescita economica, cosa che altri paesi, ma non l'Italia, sembrano avere ben compreso. Ciò va considerato anche in relazione al tema della sostenibilità stessa dei sistemi di welfare: questa dipende infatti dall'apporto contributivo assicurato dai lavoratori, che risulta ridotto nel mercato del lavoro secondario, essendo questo caratterizzato da livelli bassi di retribuzione.

Gli interventi sopra indicati dovrebbero però essere accompagnati anche dal rafforzamento del sistema di welfare generale per evitare che la competizione tra cittadini autoctoni e stranieri nell'accesso ai servizi e alle prestazioni sociali sia destinata a crescere nei prossimi anni. Un maggiore investimento di risorse pubbliche nell'assistenza sociale (servizi sociali territoriali, servizi per l'infanzia, assistenza alle persone non-autosufficienti), nell'istruzione, nei servizi per le pari opportunità, nelle politiche di edilizia residenziale pubblica e l'introduzione di una forma di sostegno al reddito sono indispensabili per proteggere le persone italiane e straniere dagli effetti (tutt'altro che dissolti) della crisi e sarebbero sostenibili con una riforma del sistema fiscale finalizzata a una maggiore progressività ed equità (Sbilanciamoci!, 2015).

### Riferimenti bibliografici

- Balibar E., 2015, *Un conflitto oltre le frontiere*, «il Manifesto», 18 settembre, disponibile all'indirizzo internet: <http://ilmanifesto.info/un-conflitto-oltre-le-frontiere/>.
- Commissione europea, 2014, Dg Migrazioni e Affari interni, *Funding Home Affairs*, disponibile all'indirizzo internet: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/index_en.htm)
- Devillanova C., 2010, *Immigrazione e finanza pubblica*, in Fondazione Ismu, *Seicesimo rapporto sulle migrazioni*, pp. 195-205.
- D'Elia F., Gabriele S. e Tozzi M., 2009, *Effetti dell'immigrazione sulla finanza pubblica e privata in Italia*, in Isae, *Rapporto trimestrale, Politiche pubbliche e redistribuzione*, ottobre, Roma.
- D'Elia F. e Gabriele S., 2010, *Immigrazione e bilancio pubblico in Italia*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 65-80.
- Fondazione Leone Moressa, 2013, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Tra percorsi migratori e comportamento economico*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Leone Moressa, 2015, *Il valore dell'immigrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Inps - Dossier statistico immigrazione Caritas-Migrantes, 2009, *Diversità culturale, identità, tutela. III Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi Inps*, Edizioni Idos, Roma, pp. 167-168.
- Inps, 2011, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi Inps. La regolarità del lavoro come fattore di integrazione*, Edizioni Idos, Roma.
- Lunaria (a cura di), 2013a, *Costi disumani. La spesa pubblica per il «contrasto dell'immigrazione irregolare»*, maggio, disponibile all'indirizzo internet: [www.lunaria.org](http://www.lunaria.org).
- Lunaria (a cura di), 2013b, *I diritti non sono un costo. Immigrazione, spesa pubblica e welfare*, novembre.
- Medici senza frontiere, 2010, *Al di là del muro. Secondo rapporto sui centri per migranti in Italia*, disponibile al sito internet: [www.medicisenzafrontiere.it](http://www.medicisenzafrontiere.it)
- Medu, 2013, *Arcipelago Cie, Indagine sui centri di identificazione ed espulsione italiani*, Infinito edizioni, Formigine (Modena).
- Ocse, 2013, *International Migration Outlook*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.oecd.org/migration/>.
- Pugliese E. e Mingione M., 2002, *Immigrati e welfare: Europa e Usa*, «La Critica sociologica», n. 143, pp. 105-118.
- Commissione De Mistura, 2007, *Rapporto De Mistura. Il rapporto della Commissione per le verifiche e le strategie dei Centri di accoglienza e permanenza temporanea*, Ministero dell'Interno, disponibile all'indirizzo internet: [www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/documenti/immigrazione/Rapporto\\_De\\_Mistura.html\\_1411422174.html](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/documenti/immigrazione/Rapporto_De_Mistura.html_1411422174.html).
- Sbilanciamoci!, 2015, *Rapporto 2015. Come usare la spesa pubblica per la pace, la solidarietà e l'ambiente*, disponibile al sito internet: [www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org).

RPS

Grazia Naleto

Stuppini A., 2011, *Il contributo finanziario degli immigrati*, in Caritas-Migrantes, *Immigrazione Dossier Statistico 2010*, Edizioni Idos, Roma, pp. 309-314.

Unhcr, 2015, *Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean*, dati al 25 settembre, disponibile all'indirizzo internet: [http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php?\\_ga=1.234698973.211625123.1443166975](http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php?_ga=1.234698973.211625123.1443166975).

Unioncamere, 2013, *Il ruolo degli stranieri nel sistema produttivo nazionale*, in *Rapporto Unioncamere 2013. L'economia reale dal punto di osservazione delle Camere di commercio*, disponibile all'indirizzo internet: [www.unioncamere.gov.it](http://www.unioncamere.gov.it).

RPS