

Nota redazionale

Hanno collaborato alla stesura del presente rapporto
Grazia Naletto (coordinamento), Agnese Ambrosi, Stefano Cristofari, Maria Luisa Grisafi,
Maria Silvia Olivieri, Chiara Assunta Ricci.
Grafica e impaginazione: Ludovica Valori

Per informazioni e contatti:

Lunaria

Via Buonarroti 39

00185 Roma

Tel. 068841880 fax 068841859

E-mail: antirazzismo@lunaria.org

www.lunaria.org

Il rapporto è stato realizzato con il sostegno di



I diritti non sono un "costo"

Immigrazione, welfare e finanza pubblica.

Summary Report

Premessa

I diritti non sono un "costo" è il terzo rapporto realizzato da Lunaria nell'ambito dell'omonimo progetto di ricerca-azione finalizzato ad analizzare la spesa pubblica italiana in materia di immigrazione. Il primo rapporto *Costi disumani. La spesa pubblica per il contrasto dell'immigrazione irregolare* ha analizzato le risorse nazionali e comunitarie mobilitate per finanziare le politiche del rifiuto: sorveglianza e controllo dei mari e delle frontiere, rimpatri, detenzione amministrativa, cooperazione con i paesi terzi per il contrasto dell'immigrazione "irregolare".

Segregare costa. La spesa per i "campi nomadi" a Napoli, Roma e Milano, realizzato in collaborazione con Berenice, Compare e OsservAZione, ha proposto una ricognizione degli stanziamenti pubblici destinati al mantenimento dei campi rom nelle tre città italiane.

I diritti non sono un "costo" stima la spesa sociale italiana imputabile ai cittadini stranieri e analizza le risorse pubbliche stanziare per la promozione delle politiche di accoglienza e inclusione sociale dei migranti in Italia. Nelle conclusioni viene proposto un confronto tra le risorse pubbliche destinate alle "politiche del rifiuto" e quelle destinate all'accoglienza e all'inclusione sociale dei migranti stimandone l'impatto sul complesso della spesa pubblica italiana.

Qui presentiamo la sintesi di quest'ultimo rapporto. La versione completa in lingua italiana di tutti e tre i rapporti e le schede di sintesi in lingua inglese sono disponibili sul sito di Lunaria www.lunaria.org

Introduzione

"Noi moriamo disoccupati voi pensate a Rom e immigrati". È il testo di uno striscione con il quale è stata "accolta" a Lamezia Terme il 19 luglio scorso la Presidente della Camera invitata dal Sindaco a partecipare alla cerimonia di conferimento della cittadinanza italiana a 422 bambini e ragazzi "figli dell'immigrazione" nati in Italia. La protesta, tutt'altro che spontanea, non rappresenta un caso isolato. Gli slogan, i manifesti, i discorsi e i post sui social network che agitano lo spettro di una crescente competizione tra cittadini italiani e stranieri sul mercato del lavoro così come nell'accesso al welfare sono numerosi. Ne costituisce fra tutti l'esempio iconografico più classico il manifesto elettorale diffuso a San Benedetto del Tronto nel marzo 2011: alcuni cittadini stranieri sono rappresentati in fila mentre chiedono l'assegnazione di case popolari, l'accesso ai servizi sociali, agli asili e alle scuole. In fondo alla fila si trova un cittadino italiano. Il titolo del manifesto recita: "Indovina chi è sempre l'ultimo".

Qualcuno potrebbe obiettare che si tratta di messaggi veicolati da minoranze chiosose ma estreme e non rappresentative dell'opinione pubblica. Giusto. Tuttavia, se insieme a questi segnali registriamo anche quelli che emergono dai sondaggi internazionali che hanno indagato la "percezione" che i cittadini nativi di diversi paesi hanno dell'impatto dell'immigrazione sui conti pubblici e i frequenti riferimenti di amministratori e rappresentanti istituzionali a faticose "soglie" oltre le quali l'intolleranza verso i cittadini stranieri sarebbe "da considerarsi automatica", è facile comprendere che il discorso sull'insostenibilità sociale ed economica dell'immigrazione è tutt'altro che poco diffuso nel dibattito pubblico. Un discorso che potrebbe incontrare un consenso crescente in una società che sta affrontando con grandi difficoltà gli esiti della crisi economica ancora in corso.

I diritti non sono un "costo" raccoglie l'ultima parte di un percorso di ricerca che ha voluto confrontarsi con l'esigenza di contrastare i luoghi comuni e le inquietudini più diffuse che identificano la presenza di cittadini stranieri come un "peso" insostenibile per il nostro sistema economico e sociale.

In tutti i rapporti prodotti lungo questo percorso, abbiamo esplicitato che il nostro punto di partenza non è neutrale. Non condividiamo l'approccio economicista che ispira troppo spesso le scelte dei decisori politici e li induce a disegnare le politiche migratorie sulla base di una fredda e spesso sbrigativa misurazione dei "costi/benefici" che caratterizzerebbero il fenomeno migratorio. Ci sono, lo ribadiamo, diritti umani e sociali universali che dovrebbero essere garantiti a tutti, incluso il diritto a migrare.

Ma combattere la xenofobia, le discriminazioni e il razzismo significa anche confrontarsi con l'esigenza di influenzare il dibattito pubblico offrendo argomentazioni sufficientemente solide per cambiarne l'indirizzo. Quello del rapporto tra immigrazione, sistema economico e welfare è uno degli argomenti più utilizzati per alimentare l'intolleranza e l'ostilità verso chi proviene da altrove. È dunque opportuno contribuire a tematizzarlo nel modo più corretto possibile.

Le domande con le quali abbiamo voluto confrontarci sono sostanzialmente tre.

L'immigrazione costituisce davvero un "rischio" per la sostenibilità del nostro sistema economico e di welfare?

I provvedimenti discriminatori adottati a livello locale negli ultimi anni, tesi a limitare l'accesso dei cittadini stranieri ad alcune prestazioni sociali, si fondano su un qualche inoppugnabile presupposto empirico?

E infine: le politiche migratorie e sull'immigrazione sin qui realizzate sono le più giuste e le più "sostenibili" dal punto di vista degli equilibri della finanza pubblica?

I dati e le informazioni raccolti ci insegnano una risposta negativa a tutte e tre le domande.

Naturalmente qualsiasi rappresentazione di un fenomeno complesso è condizionata dal punto di vista di chi lo osserva, dall'ambito di indagine prescelto e dalle metodologie utilizzate per osservarlo. Per rispondere alle domande sopra indicate, I diritti non sono un "costo" propone in primo luogo un quadro aggiornato della popolazione straniera residente in Italia (capitolo uno), della sua distribuzione nel mercato del lavoro, del suo impatto fiscale e del suo contributo al Prodotto Interno Lordo (capitolo due). Una stima della spesa sociale imputabile alla popolazione straniera viene offerta nel terzo capitolo mentre nel quarto viene proposta una ricognizione delle risorse pubbliche specificamente dedicate all'accoglienza e all'inclusione sociale dei migranti.

La risposta alla terza domanda è affidata alle conclusioni che confrontano i dati raccolti nel dossier Costi disumani. La spesa pubblica per il "contrasto all'immigrazione irregolare" con quelli qui presentati, rapportandoli alla spesa pubblica complessiva.

"L'allarme" che tanto appassiona i movimenti xenofobi e nazionalisti, le preoccupazioni che agitano molti dei nostri amministratori locali, la "prudenza" che contraddistingue il governo delle politiche migratorie, si riferiscono, secondo le nostre stime relative all'anno 2011, al 2,12% della spesa pubblica complessiva se consideriamo congiuntamente la spesa sociale imputabile (con qualche riserva) ai cittadini stranieri e gli stanziamenti destinati alle politiche di contrasto, di accoglienza e di inclusione sociale dei migranti. Se invece restringiamo il campo di osservazione alle politiche per così dire "dedicate", gli stanziamenti per le politiche di accoglienza e di inclusione sociale dei migranti rappresentano lo **0,017%** della spesa pubblica complessiva rispetto allo **0,034%** di incidenza degli stanziamenti destinati alle politiche del rifiuto.

E qui è d'obbligo evidenziare lo squilibrio che Lunaria, nell'ambito della campagna Sbilanciamoci!, denuncia da tempo: lo Stato investe poco nel governo di un fenomeno che è ormai strutturale, ma investe anche male. Mediamente gli stanziamenti *ordinari* destinati alle politiche di accoglienza e di

inclusione sociale dei migranti si aggirano intorno ai **123,8 milioni di euro** l'anno, pari a circa la metà di quelli mediamente destinati alle politiche del rifiuto, circa **247 milioni di euro** l'anno. Guardare al futuro significa ribaltare questo rapporto e cambiare approccio. Il rifiuto costa troppo, è disumano e inefficace. Investire nell'accoglienza, nell'inclusione sociale, nella garanzia dei diritti di cittadinanza è ciò che serve. La nostra speranza è che questo lavoro offra stimoli sufficienti per andare in tale direzione e, dunque, per guardare più lontano di quanto è stato fatto fino ad oggi.

1. Uno sguardo alla popolazione straniera residente in Italia

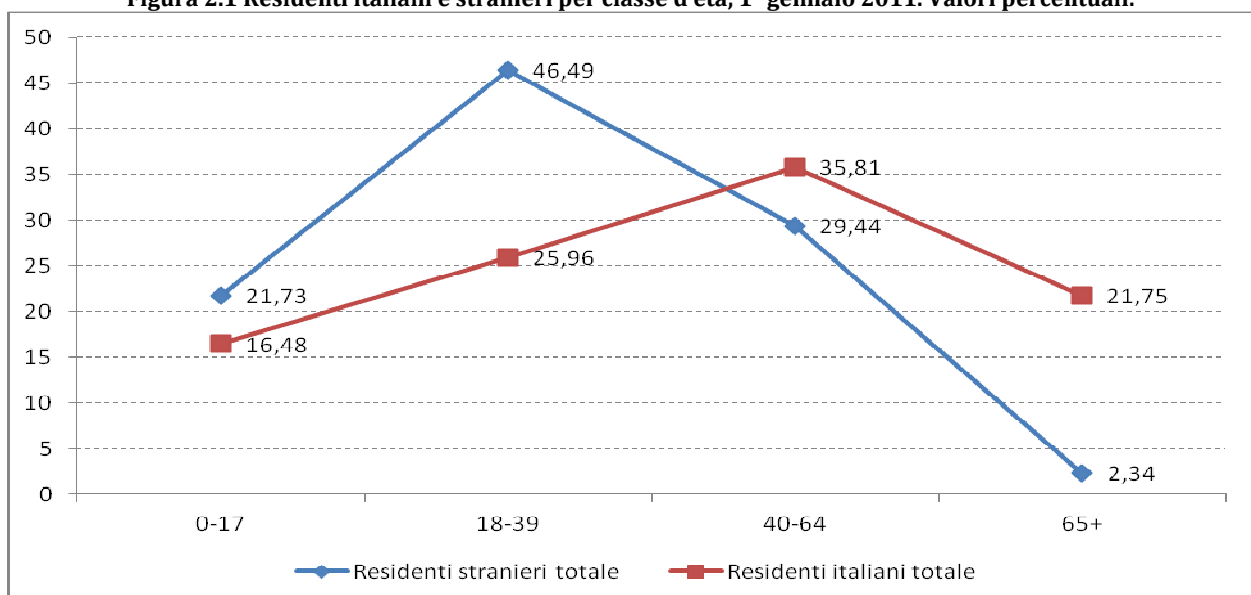
La popolazione di origine straniera costituisce ormai da tempo una presenza stabile nel nostro paese. I cittadini stranieri residenti in Italia all'inizio del 2013 sono, infatti, più di 4 milioni e 300mila e rappresentano il 7,4% dell'intera popolazione residente sul territorio nazionale. Dal punto di vista demografico, l'incremento progressivo della presenza di cittadini stranieri, in gran parte di origine europea e residenti prevalentemente nelle regioni del Centro-Nord, ha compensato la riduzione delle nascite e alleggerito il peso dei processi d'invecchiamento della popolazione autoctona. Oltre l'85% dei cittadini stranieri residenti in Italia nel 2013 proviene da un paese non comunitario: di questi coloro che possiedono un normale permesso di soggiorno sono più di un 1 milione e 700mila, mentre coloro che risiedono in maniera stabile e continuativa, classificati come soggiornanti di lungo periodo, sono oltre due milioni.

Segnali di stabilizzazione del fenomeno migratorio nel nostro paese sono anche la crescita dell'incidenza dei minori sul complesso della popolazione straniera (pari al 23,2% nel 2011, ultimo anno per il quale tale dato è disponibile) e l'aumento del numero di acquisizioni di cittadinanza italiana da parte degli stranieri. Negli ultimi otto anni le acquisizioni di cittadinanza sono passate da 28mila659 del 2005 a 65mila383 del 2012. L'incremento si registra per residenza o matrimonio, ma crescono anche i minori che acquistano la cittadinanza italiana per trasmissione dai genitori della cittadinanza e coloro che, nati nel nostro paese da genitori stranieri, richiedono la cittadinanza italiana al raggiungimento della maggiore età.

2. Il contributo della popolazione straniera al sistema economico italiano

La popolazione straniera è mediamente più giovane rispetto a quella italiana e maggiormente concentrata nelle fasce di età (15-64 anni) che caratterizzano la popolazione attiva sul mercato del lavoro.

Figura 2.1 Residenti italiani e stranieri per classe d'età, 1° gennaio 2011. Valori percentuali.



Anche i migranti sono stati colpiti dalla crisi economica iniziata nel 2008: si è abbassato negli ultimi anni il tasso di occupazione, giunto al 60,6% nel 2012, ed è cresciuto specularmente il tasso di disoccupazione, pari al 14,4% nel 2012. Ciononostante, il numero di occupati stranieri è continuato a crescere raggiungendo 2 milioni e 334mila unità nel 2012.

La presenza straniera sul mercato del lavoro italiano fornisce un importante contributo sia in termini di apporto diretto al tessuto produttivo come forza lavoro impiegata, sia in termini di risorse trasferite allo Stato italiano tramite l'imposizione fiscale, sia in termini di produzione di valore aggiunto. Nonostante ciò, il dibattito pubblico tende ancora a sottovalutare il ruolo e il contributo che i migranti esercitano sullo sviluppo economico e permangono numerosi problemi connessi agli elementi che caratterizzano l'inserimento dei migranti sul mercato del lavoro e la qualità dei loro rapporti di lavoro.

I cittadini stranieri svolgono prevalentemente attività lavorative dequalificate, a bassa specializzazione, che si riflettono anche sui livelli di retribuzione, più bassi rispetto a quelli dei lavoratori italiani, in particolare tra le donne. La crisi economica ha poi contribuito ad aggravare alcuni squilibri: l'analisi dei dati in serie storica ci permette di osservare un crescente divario salariale tra lavoratori italiani e stranieri e la crescita dei livelli di "sovraistruzione" e "sottoccupazione" dei lavoratori stranieri.

Negli ultimi anni, nonostante gli effetti della crisi, il numero di contribuenti nati all'estero è continuato a crescere così come risultano in crescita il reddito totale dichiarato e il volume dell'imposta netta versata. Il numero di cittadini nati all'estero che dichiarano i loro redditi allo Stato italiano è passato infatti da poco più di 2,4 milioni del 2005 agli oltre 3,4 milioni del 2011; parallelamente il reddito totale dichiarato è passato dai 30,4 milioni di euro del 2005 ai 43,6 milioni di euro nel 2011.

Tavola 2.1 Distribuzione del reddito complessivo dei contribuenti nati all'estero per soglia. Anni 2005, 2009, 2011. Ammontare e media espressi in migliaia di euro.

Classi di reddito complessivo(in euro)	2005		2009		2011	
	Totale reddito dichiarato	Media procapite	Totale reddito dichiarato	Media procapite	Totale reddito dichiarato	Media procapite
fino a zero	-148.952	-7,81	-238.046	-10,12	-250.755	-11,42
da 0 a 10.000	5.192.965	4,32	6.531.890	4,07	6.735.954	4,04
da 10.000 a 15.000	6.071.938	12,62	6.710.919	12,53	6.848.867	12,47
da 15.000 a 25.000	10.212.397	18,55	14.730.637	18,77	16.241.069	19
da 25.000 a 50.000	4.805.829	32,3	6.712.221	32,19	7.509.802	32,1
da 50.000 a 70.000	1.148.280	58,45	1.493.148	58,48	1.667.786	58,46
da 70.000 a 120.000	1.248.279	88,16	1.651.403	88,23	1.860.710	88,22
oltre 120.000	1.916.723	262,64	2.582.524	272,56	2.987.428	281,65
TOTALE	30.447.458	12,47	40.174.697	12,51	43.600.861	12,88

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze

Il totale dell'imposta netta pagata dai contribuenti nati all'estero, pari a 4 miliardi e 583milioni di euro nel 2005, è salito a 6 miliardi e 568 milioni di euro nel 2011, anno in cui esso ha rappresentato il 4,1% del gettito fiscale complessivo nazionale.

Sommando al totale delle imposte i contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro per gli assicurati stranieri all'ente previdenziale italiano, si ottengono quasi 15 miliardi di entrate a cui, da una parte, andrebbero sottratti i versamenti dei nati all'estero di cittadinanza italiana ma,

dall'altra, andrebbero aggiunte tutte le possibili voci di prelievo fiscale (sui consumi, sui permessi di soggiorno, sulle imprese etc.) che gravano su chi risiede nel nostro paese.

Infine, secondo le stime di Unioncamere, il contributo economico dei lavoratori stranieri in termini di creazione del valore aggiunto è stato nel 2011 pari al **12,8%**, corrispondente a **178,5 miliardi di euro**.

3. Immigrazione e welfare: la stima della spesa imputabile alla popolazione straniera

L'impatto dell'immigrazione sulla sostenibilità dei sistemi di welfare dei paesi di destinazione delle migrazioni è divenuto da tempo un tema ricorrente nel dibattito pubblico. La crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 ha esacerbato ulteriormente i termini di un confronto che nel nostro paese, in particolare nel mondo politico e istituzionale, viene svolto frequentemente in modo demagogico e sulla base di assunti privi di fondamento. Gli effetti negativi e controproducenti di una tematizzazione distorta del rapporto tra immigrazione e welfare sono almeno due. In primo luogo sono ormai numerose le iniziative istituzionali, soprattutto a carattere locale, che sono finalizzate a ostacolare l'accesso dei cittadini stranieri ai servizi e alle prestazioni sociali.¹ In secondo luogo, tende ad ampliarsi quella parte di opinione pubblica che identifica i cittadini stranieri come soggetti "competitori" sul piano della titolarità dei diritti sociali di cittadinanza dai quali occorre "difendersi": istruzione, sanità, pensioni, assistenza sociale diventano così diritti che devono essere garantiti "prima" ai cittadini nazionali.

L'atteggiamento della popolazione autoctona nei confronti dei cittadini stranieri è fortemente condizionato dal modo in cui viene percepito il loro contributo fiscale. È infatti opinione diffusa che la presenza di cittadini stranieri provenienti da paesi a forte pressione migratoria abbia conseguenze negative sul bilancio pubblico. Come riportato nell'ultimo rapporto dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (da ora in poi Ocse) sulle migrazioni,² in base ad alcuni recenti sondaggi, circa il 50% dei cittadini in Canada e in Europa ritiene che i migranti beneficino di beni e servizi di welfare e sanitari più di quanto contribuiscono con le tasse e convinzioni analoghe sono state riscontrate, in proporzioni più elevate, anche negli Stati Uniti.

L'indagine Eurobarometro³ pubblicata dalla Commissione Europea, rivela che il 51% dei cittadini dell'EU27 non condivide la dichiarazione "gli immigrati contribuiscono con le tasse in modo superiore di quanto ricevono in termini di beni e servizi", percentuale che si riduce del 5% qualora sia specificato che ci si riferisce soltanto agli immigrati muniti di un titolo di soggiorno. Guardando ai singoli paesi, a Malta il 70% degli intervistati ritiene che gli immigrati "regolari" apportino un contributo netto negativo al proprio paese, in Francia il 64% e in Belgio il 63%. In Italia questa quota scende al 40%, percentuale al di sotto della media europea ma di gran lunga superiore a Svezia e Portogallo dove rispettivamente soltanto il 26% e il 28% del campione ritiene che gli immigrati regolari contribuiscono con le tasse meno di quanto ricevono in termini di beni e servizi. L'indagine Eurobarometro evidenzia dunque significative differenze tra le opinioni diffuse su questo tema nei diversi paesi europei che potrebbero non essere collegate a fattori oggettivi come la qualità e la generosità dei servizi di *welfare*.

La questione se i migranti siano contribuenti netti o soltanto beneficiari delle finanze pubbliche è controversa: analisi non distorte del contributo netto dei migranti alle finanze pubbliche sono

¹ Lunaria (a cura di), *Cronache di ordinario razzismo. secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Edizioni dell'Asino, 2011, pp. 29-34 e 82-91.

² Ocse - Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, *International Migration Outlook*, 2013

³ Eurobarometer 71: *Future of Europe*, Brussels, European Commission, 2010

quindi necessarie per fondare il dibattito su dati realistici e concreti e, di conseguenza, per disegnare politiche dell'immigrazione all'insegna dell'approccio più corretto.

Un'ampia rassegna di questi studi è presente all'interno del rapporto Ocse sopra citato e, per l'Italia e l'Europa, in Versari⁴ e Gabriele⁵.

La valutazione dell'impatto fiscale dell'immigrazione necessita di una comparazione tra la spesa pubblica riconducibile alla presenza dei migranti (includendo i servizi e i beni di cui usufruiscono) e le tasse e i contributi che questi pagano. Esso non può essere però calcolato in modo univoco e ineccepibile, dal momento che la sua misurazione dipende da alcune assunzioni chiave riguardo alla tipologia delle risorse (in entrata e in uscita) imputabili alla popolazione straniera e dalla considerazione o meno di alcune variabili (tra cui, ad esempio la quota procapite di spesa per beni pubblici) che possono modificare significativamente il risultato finale.

Inoltre, deve essere definito il gruppo a cui ci si riferisce e per il quale devono essere disponibili i dati: ci si può riferire, infatti, a chi possiede la cittadinanza straniera o a chi è nato all'estero e alcune categorie di individui, come i bambini o i migranti privi di un titolo di soggiorno, possono essere inclusi o meno nell'analisi.

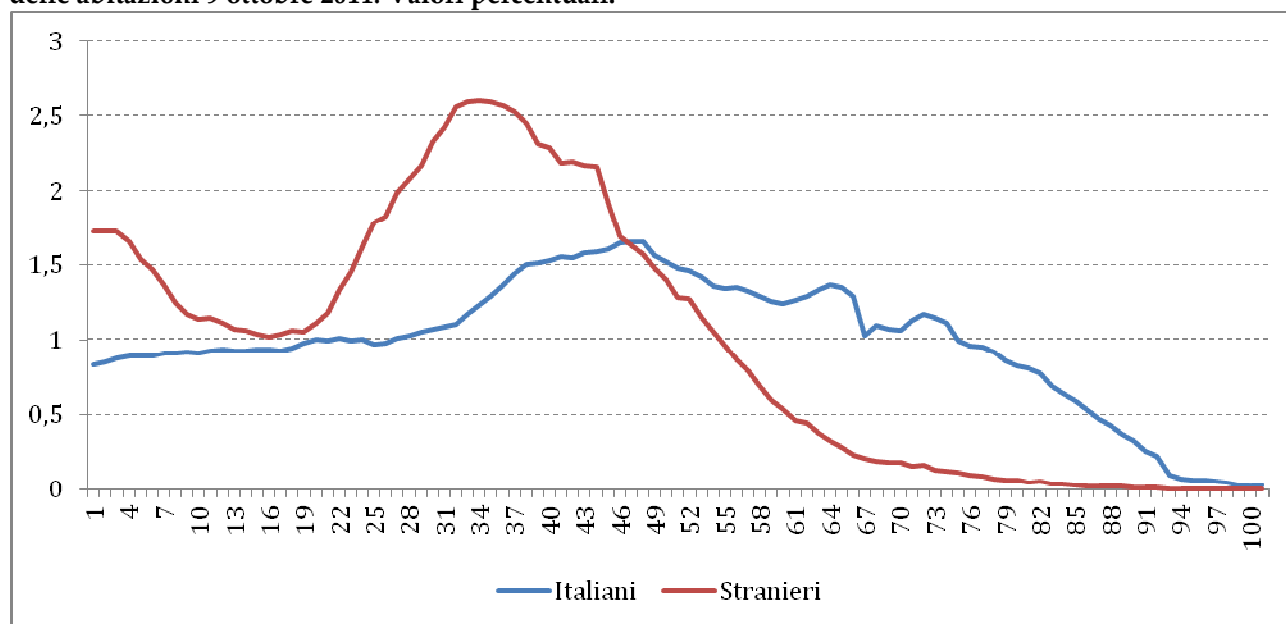
Le stime effettuate fino a oggi presentano dunque alcuni limiti a causa dell'indisponibilità di informazioni accurate su un'ampia gamma di fattori fondamentali. In generale, numerosi studi evidenziano come l'impatto fiscale della popolazione immigrata sia ridotto e in genere non ecceda lo 0,5% del Pil in termini positivi o negativi. In ogni caso, quando si osserva che i cittadini stranieri hanno una posizione fiscale meno favorevole rispetto a chi possiede la cittadinanza del paese di residenza è perché i primi pagano meno tasse e contributi rispetto ai secondi, a causa delle inferiori retribuzioni, e non perché beneficiano in misura maggiore dei servizi sociali.

Un altro fattore chiave è la composizione anagrafica della popolazione straniera che tende a essere più giovane rispetto a quella della popolazione autoctona e di conseguenza, allo stato attuale, beneficia meno della spesa pensionistica e sanitaria. Analogamente, le differenze nella composizione della popolazione straniera rispetto al motivo della migrazione (lavorativo, familiare, umanitario) generano situazioni differenti nei vari paesi, così come la diversa strutturazione dei sistemi di welfare.

⁴ Versari S., "Impatto fiscale degli immigrati: una rassegna internazionale", in Livi Bacci M. (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2005

⁵ Gabriele S., "Dare e avere: migrazioni, bilancio pubblico e sostenibilità" in Ronchetti L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2012

Figura 3.1 Popolazione residente per singole età e cittadinanza. Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 9 ottobre 2011. Valori percentuali.



La Figura 3.1 illustra l'andamento della struttura demografica della popolazione residente in Italia distinta per cittadinanza nazionale o straniera riportando sulle ascisse le singole età e sulle ordinate la quota di individui rispetto al totale che hanno quell'età al momento della rilevazione. La fonte dei dati è il Censimento generale della popolazione e delle abitazioni del 2011⁶ il cui campo di osservazione per la popolazione straniera è costituito dai cittadini stranieri e dagli apolidi, dimoranti abitualmente in quanto in possesso di un regolare titolo a soggiornare sul territorio italiano o temporaneamente od occasionalmente presenti in Italia alla data del censimento.

Ad un primo colpo d'occhio si nota una maggiore incidenza della presenza straniera nelle classi di età più basse (fino ai 46 anni) laddove la popolazione italiana si concentra nelle età più avanzate. I cittadini italiani hanno, infatti, un'età media superiore ai 44 anni contro i circa 32 anni dei cittadini stranieri.

La struttura demografica più giovane della popolazione straniera determina quindi, almeno nel breve periodo, un minor peso rispetto agli italiani sulla sostenibilità del sistema di *welfare* data la sua concentrazione nelle classi di età che contraddistinguono la popolazione attiva e l'esiguità del numero delle persone straniere che beneficiano del sistema previdenziale⁷. Inoltre, il più elevato tasso di fecondità della popolazione straniera e le traiettorie di inserimento occupazionale dei migranti, che si concentrano nelle posizioni professionali meno tutelate e soggette a livelli retributivi inferiori, possono implicare da un lato un maggior ricorso alle prestazioni assistenziali ma dall'altro limitano la maturazione dei requisiti necessari.⁸

Nel capitolo precedente abbiamo analizzato il contributo della popolazione straniera all'economia italiana, sia in termini di apporto produttivo al mercato del lavoro sia di contributi fiscali derivanti dal pagamento dell'imposta Irpef. Obiettivo di questo capitolo è quello di approssimare una stima della spesa pubblica per istruzione, sanità, pensioni, disoccupazione, carceri e protezione sociale

⁶ Dati Istat Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 9 ottobre 2011- Popolazione residente per sesso, classi di età e cittadinanza - Dati definitivi

⁷ Naletto G., "L'immigrazione", in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2008*, Utet, Torino, 2008

⁸ Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi Inps "La regolarità del lavoro come fattore di integrazione"*, 2011, cit.

destinata alla popolazione straniera, tenendo conto delle differenze anagrafiche rispetto agli autoctoni e del differente ricorso ad alcuni servizi e prestazioni tra le due popolazioni.

Metodologia e fonti di riferimento

Le numerose ricerche che tentano di stimare il volume della spesa pubblica imputabile alla presenza dei cittadini stranieri considerano generalmente un singolo anno, date le numerose difficoltà nel considerare gli effetti della permanenza della popolazione non italiana sulla spesa sociale e la mancanza dei dati rilevanti in serie storica. Per quanto riguarda le fonti, molte analisi⁹ utilizzano dati di fonte amministrativa, ossia quelli di consuntivo forniti dagli enti che gestiscono il gettito e i diversi tipi di spesa. Questi dati risultano però spesso incompleti dal momento che non coprono in maniera esaustiva tutte le voci di bilancio e non sono uniformi relativamente al periodo e ai destinatari a cui si riferiscono.

Le informazioni disponibili più recenti si riferiscono spesso ad anni diversi e la popolazione considerata può includere tutti i residenti con cittadinanza non italiana, compresi quelli provenienti dai paesi a sviluppo avanzato, i soli nati all'estero, gruppo in cui rientrano anche i migranti italiani tornati in patria, o limitarsi ai cittadini extra UE15. Questa carenza di omogeneità ha indotto alcuni studi¹⁰ a utilizzare dati provenienti dalle indagini campionarie che permettono di stimare la spesa pubblica in base alle caratteristiche individuali degli intervistati (nazionalità, età, stato di salute, livello del reddito, condizione professionale) e alle risultanze delle inchieste sui trasferimenti monetari ricevuti (Gabriele).¹¹ Esse consistono nell'estrarre un numero ridotto di casi da un insieme di unità costituenti l'oggetto di studio, con criteri che garantiscano la rappresentatività della popolazione da cui il campione è estratto. Tale rappresentatività permette la generalizzazione dei risultati ottenuti con il campione all'intera popolazione, ma anche con questo metodo, persistono alcuni margini di errore che dipendono dalla precisione delle risposte fornite dagli intervistati e dall'adeguatezza del questionario.

In questo lavoro si è scelto di utilizzare dati di fonte amministrativa. Per avere sufficiente uniformità nell'analisi delle voci di spesa è stata considerata, dove possibile, l'ultima base dati Istat disponibile della spesa pubblica per funzione secondo la Cofog (acronimo di *Classification Of Function Of Government*), classificazione internazionale adottata come standard dal Sistema dei Conti Europei Sec95. Tale classificazione, adottata nei conti nazionali, si articola in tre livelli di analisi: il primo livello è costituito da dieci divisioni (Servizi generali, Difesa, Ordine pubblico, Affari economici, Ambiente, Abitazioni e territorio, Sanità, Attività ricreative, culturali e religiose,

⁹ Benvenuti V. e Stuppini A., "Immigrati, fiscalità e spesa pubblica: uno scambio alla pari?", 2013, cit.; Benvenuti V. e Stuppini A., "Il contributo finanziario degli immigrati. Un tentativo di bilancio" 2011, cit.; Stuppini A., "Il contributo finanziario degli immigrati", in Caritas e Migrantes, Dossier Statistico Immigrazione 2010, Idos edizioni, Roma, 2010; Benvenuti V. e Stuppini A., *L'impatto fiscale dell'immigrazione nel 2009*, in Caritas e Migrantes, Dossier Statistico Immigrazione, 21° Rapporto, Ed. Idos, Roma, 2011; D'Elia F., Gabriele S. e Tozzi M., *Effetti dell'immigrazione sulla finanza pubblica e privata in Italia*, in Isae, Rapporto trimestrale, *Politiche pubbliche e redistribuzione*, ottobre 2009; D'Elia F. e Gabriele S., *Immigrazione e bilancio pubblico in Italia, I diritti alla prova dell'immigrazione*, in *la Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, aprile-giugno 2010

¹⁰ Tra questi si vedano per l'Italia Sartor N., "Immigrazione e finanza pubblica", in Livi Bacci M. (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2005 che utilizza i dati dell'Indagine campionaria sui redditi delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia; Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2008*, Roma, 2009 che si basa sui dati dell'indagine EU-SILC e dell'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia e Devillanova C., "Immigrazione e finanza pubblica", in Fondazione Ismu, *Sedicesimo rapporto sulle migrazioni 2010*, Franco Angeli, Milano 2011 che utilizza dati IT-Silc 2007

¹¹ Gabriele S., "Dare e avere: migrazioni, bilancio pubblico e sostenibilità", 2012, cit.

Istruzione, Protezione sociale), ciascuna delle quali è suddivisa in gruppi, a loro volta ripartiti in classi. Le spese per interventi e servizi di tipo collettivo sono oggetto delle prime sei divisioni; quelle di tipo individuale vengono incluse nelle rimanenti divisioni.

Le fonti statistiche utilizzate sono costituite dalle classificazioni della spesa per funzione adottate nei conti di consuntivo dei singoli enti che compongono le Amministrazioni pubbliche e da rilevazioni statistiche sui flussi di bilancio¹².

I gruppi estratti da questa base dati, per il 2011, si riferiscono alla spesa per istruzione, disoccupazione, protezione ed esclusione sociale e la descrizione nel dettaglio del contenuto delle classi è rimandata ai singoli paragrafi.

I dati relativi alla spesa sanitaria sono invece quelli del Conto economico consolidato della sanità elaborato dall'Istat per il 2011¹³ e i dati relativi alla spesa pensionistica sono di fonte Inps¹⁴. Questi ultimi considerano i trattamenti pensionistici erogati dall'Inps al 1° gennaio 2010 a tutti i cittadini nati all'estero da cui è possibile estrapolare la quota di persone non riconducibili a paesi destinatari dei flussi migratori italiani.

Si è poi deciso di includere nell'analisi la spesa sociale dei comuni che finanzia servizi e interventi sociali, strutture comunitarie e residenziali e trasferimenti in denaro aventi come beneficiari cittadini stranieri. Questi valori sono estratti dalla banca dati Istat per cui l'ultimo anno disponibile è il 2010. L'attribuzione ai cittadini stranieri della quota di spesa per i vari livelli è stimata secondo il peso della popolazione straniera tra i beneficiari di ogni funzione di spesa. Si ricorre quindi all'approccio del costo standard: esso considera il totale dei costi diviso il numero degli utenti da cui si ottiene una media procapite che viene poi moltiplicata per il totale della popolazione di riferimento. Nel caso di quei servizi che vengono erogati in modo costante nonostante l'incremento dell'utenza, sarebbe più appropriato seguire l'approccio della spesa marginale, considerando esclusivamente i costi aggiuntivi dovuti all'estensione del numero dei beneficiari ma questo metodo di stima risulta significativamente più problematico.

È quindi opportuno ribadire come, alla luce dei dati disponibili, non sia possibile un'esatta quantificazione della spesa pubblica connessa alla presenza dei cittadini stranieri: tuttavia, tenendo conto dei limiti dovuti alle necessarie approssimazioni, è possibile proporre una stima.

Tenendo conto degli studi realizzati sino ad oggi per valutare i rapporti di dare e avere tra immigrati e finanza pubblica e con le necessarie approssimazioni, si è dunque stimata la spesa pubblica per istruzione, sanità, pensioni, disoccupazione, carceri e protezione sociale destinata alla popolazione straniera e la sua incidenza sulla spesa totale, tenendo conto delle differenze anagrafiche rispetto agli autoctoni e del differente ricorso ad alcuni servizi e prestazioni tra le due popolazioni.

¹² La classificazione della spesa pubblica Cofog è riportata nel prospetto disponibile al seguente link: www3.istat.it/strumenti/definizioni/cofog.pdf

¹³ Al momento dell'elaborazione del rapporto sono disponibili anche i dati sulla spesa sanitaria relativi al 2012 ma si è scelto di utilizzare i dati del 2011 per riferire la stima della spesa complessiva a un singolo anno fiscale.

¹⁴ Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi Inps "La regolarità del lavoro come fattore di integrazione"*, 2011, cit.

Tavola 3.1 Spesa sociale totale e spesa imputabile alla popolazione straniera. Valori in euro.

Voci di spesa	Anno	Spesa 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: nostra elaborazione

Per il singolo anno fiscale 2011 le erogazioni complessive destinate ai cittadini stranieri sono stimate in circa **15 miliardi di euro**.

Solo una piccola parte di questa spesa, pari a **184 milioni di euro**, è stata destinata ai servizi e agli interventi sociali specificamente rivolti ai cittadini stranieri.

4. Le risorse pubbliche destinate all'accoglienza e all'inclusione sociale dei cittadini stranieri

Nel quarto capitolo del rapporto sono analizzate le risorse destinate alle politiche pubbliche specificamente dedicate all'accoglienza e all'inclusione sociale dei cittadini stranieri, definite a livello istituzionale come "politiche di integrazione" o "politiche di sostegno all'immigrazione", ovvero quell'insieme degli interventi pubblici destinati 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. Vi rientrano 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, di supporto alle attività interculturali e all'autorganizzazione dei migranti.

Prima di procedere nell'analisi delle politiche di spesa effettuate in questi anni, è utile ricordare che troppo spesso il successo o l'insuccesso dei percorsi di inserimento dei migranti nella società italiana è stato (ed è) identificato prioritariamente con la ricorrenza di due condizioni: la permanenza legale sul territorio (il possesso di un titolo di soggiorno) e la titolarità di un rapporto di lavoro. Sebbene, naturalmente, questi costituiscano due elementi molto importanti, non possono però essere considerati sufficienti.

Le “politiche di inclusione” dovrebbero rinviare a una pluralità di programmi e di interventi pubblici finalizzati a garantire alla persona straniera la pari opportunità di trattamento ed il pieno godimento dei diritti di cittadinanza intervenendo in molteplici ambiti: l’accesso non subalterno al mercato del lavoro (magari facilitando l’accesso all’orientamento, alla formazione, alla qualificazione professionale), ma anche l’inserimento sociale (diritto all’istruzione, alla salute, all’abitazione, all’assistenza sociale), la partecipazione civile e la libera espressione religiosa e culturale (diritto di associazione e di partecipazione), la partecipazione politica (diritto di voto attivo e passivo, almeno amministrativo) e, infine, la semplificazione dell’accesso alla cittadinanza formale. In sintesi le politiche e gli interventi pubblici in questo campo dovrebbero porre le basi per un inserimento non subalterno né passivo del cittadino straniero nella società, cessando di identificarlo solo come un lavoratore da accogliere o da respingere a seconda delle fluttuazioni del mercato del lavoro e riconoscendolo come persona che ha diritto, al pari dei cittadini italiani, ad una vita dignitosa.

A oggi l’Italia mostra ancora un quadro a macchia di leopardo, disegnato in misura significativa dal diverso grado di sensibilità politica e sociale delle amministrazioni regionali e locali che governano le varie aree del paese. Ciò è in grande parte determinato dal fatto che la legge attribuisce le principali competenze in materia di accoglienza e di inclusione sociale dei cittadini stranieri agli enti locali, mentre il sistema di coordinamento delle politiche a livello nazionale denota ancora una certa fragilità.¹⁵

La crisi economica in corso dal 2008 e le politiche di contenimento della spesa pubblica seguite negli ultimi anni hanno contribuito a limitare fortemente l’impegno istituzionale sia a livello nazionale che a livello locale nella promozione e nell’attuazione di interventi di inclusione sociale rivolti ai cittadini stranieri. L’attuale incertezza del quadro politico sembra inoltre allontanare ancora una volta l’approvazione di disposizioni normative che intervengano a riconoscere ai cittadini stranieri non comunitari il diritto di voto attivo e passivo e a facilitare l’acquisizione della cittadinanza italiana, nonostante le campagne di pressione svolte dalla società civile abbiano riscontrato un grande consenso popolare e si siano espressi in senso favorevole alle riforme anche numerosi rappresentanti delle istituzioni.¹⁶ In questo contesto i moltissimi cittadini stranieri che sono pienamente inseriti nella società italiana, per fortuna sono ormai molti, devono il loro successo soprattutto all’iniziativa personale e allo sviluppo di un ampio sistema di relazioni sociali; ancora troppo poco, come vedremo, devono invece all’iniziativa e al supporto delle istituzioni.

Le risorse gestite dalla Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro

La Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali coordina le politiche di inserimento sociale e lavorativo dei cittadini immigrati e la gestione delle risorse pubbliche per le politiche migratorie attingendo sia a fondi nazionali che a fondi comunitari.

¹⁵ D. LGS. 286/1998, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, 25 luglio 1998, Art. 40 e 42.

¹⁶ Ci limitiamo a ricordare la campagna più recente l’Italia sono anch’io (www.litaliasonoanchio.it) promossa da 19 organizzazioni della società civile che ha raccolto su due proposte di legge di iniziativa popolare per il riconoscimento del diritto di voto attivo e passivo dei cittadini stranieri non comunitari e per la riforma della legge n. 91/92 sulla cittadinanza più di 200.000 firme che sono state consegnate il 6 marzo 2012 alla Camera dei Deputati. La discussione parlamentare di queste proposte non è mai iniziata.

Tra il 2002 e il 2010 la Direzione ha gestito risorse per un ammontare pari a 187,1 milioni di euro, di cui 159,2 milioni di provenienza nazionale e 27,8 milioni di provenienza comunitaria, per finanziare 358 progetti, con una spesa media annuale pari a 20,7 milioni di euro.

Tavola 4.1 Riepilogo progetti finanziati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione. Anni 2002-2010

Riparto per tipologia di fondi

Descrizione	N. progetti	Importi	%
Fondi nazionali	323	159.245.087,63	85,1
Fondi europei	35	27.857.995,24	14,9
Totale	358	187.103.082,87	100,0

Riparto per tipologia di enti attuatori

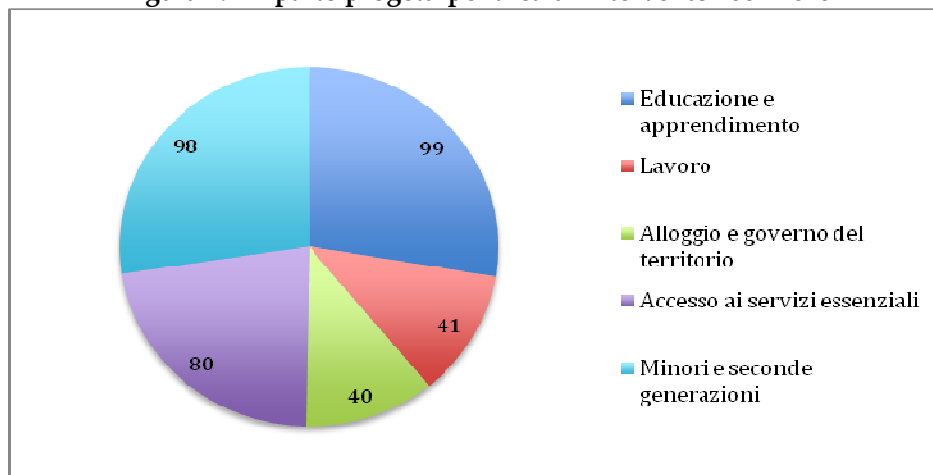
Descrizione	N. progetti	Importi	%
Enti ed Associazioni iscritti 52 e ss. Del D.P.R. n.394/1999 e all'art. 6 del D.L.vo n.215/2003	114	31.591.100,87	16,9
Enti pubblici	180	99.273.660,74	53,1
Operatori economici privati	54	35.960.833,57	19,2
Società in house	10	20.277.487,69	10,8
Totale	358	187.103.082,87	100,0

Riparto rispetto ai cinque assi del Piano per l'integrazione "Identità e incontro" del giugno 2010

Descrizione	N. progetti	Importi	%
Educazione e apprendimento	99	20.240.132,18	10,8
Lavoro	41	31.360.173,63	16,8
Alloggio e governo del territorio	40	31.721.801,51	17,0
Accesso ai servizi essenziali	80	49.362.419,55	26,4
Minori e seconde generazioni	98	54.418.556,00	29,1
Totale	358	187.103.082,87	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione

Figura 4.1 Riparto progetti per area di intervento 2002-2010



Le risorse disponibili sono state utilizzate per finanziare prioritariamente cinque aree di intervento: educazione e apprendimento, lavoro, alloggio e governo del territorio, accesso ai servizi essenziali, minori e "seconde generazioni". I dati evidenziano che, se si fa riferimento al periodo 2002-2010, gli interventi che hanno assorbito la maggiore quota di risorse sono quelli rivolti ai minori e ai giovani (29,1%) seguiti da quelli per l'alloggio e il governo del territorio (17%).

Il Fondo Europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi Terzi

Nell'ambito del Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi Terzi tra il 2007 e il 2013 l'Italia ha avuto a disposizione una dotazione finanziaria complessiva pari a 219,5 milioni di euro: il contributo comunitario è pari a 148,6 milioni e assicura il 68% delle risorse, il cofinanziamento nazionale è di 70,2 milioni, pari al 32% delle risorse complessive. Si evidenzia dunque un significativo sbilanciamento tra l'impegno comunitario e quello nazionale.

Tavola 4.2 Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di paesi terzi: contributo comunitario e cofinanziamento dello Stato italiano. Piano finanziario indicato nei Programmi Annuali. Anni 2007-2013

Anni	Contributo comunitario	Cofinanziamento nazionale	Stanziamiento privato	Totale	% Contributo comunitario	% Cofin. Nazionale
2007	6.315.000,00	2.451.666,66	638.871,52	9.405.538,00	67	26
2008	8.591.000,00	3.857.900,00	-	12.448.900,00	69	31
2009	15.062.036,85	6.556.903,52	-	21.618.940,00	70	30
2010	20.445.052,00	8.945.052,00	-	29.390.105,00	70	30
2011	27.136.905,22	11.486.905,22	-	38.623.810,00	70	30
2012	34.173.524,00	14.323.524,00	-	48.497.048,00	70	30
2013	36.956.522,00	22.656.522,00	-	59.613.044,00	62	38
TOTALE	148.680.040,07	70.278.473,40	638.871,52	219.597.385,00	68	32

Fonte: Programmi annuali FEI 2007-2013 disponibili sul sito del Ministero dell'Interno

Le risorse rese disponibili hanno conosciuto un incremento costante nel corso degli anni: dai 9,4 milioni di euro disponibili nell'anno finanziario 2007 la dotazione annuale del Fondo a raggiunto i 59,6 milioni di euro per l'anno finanziario 2013.

Figura 4.2

FEI. Contributo comunitario e cofinanziamento dello Stato italiano. V.A. Anni 2007-2013

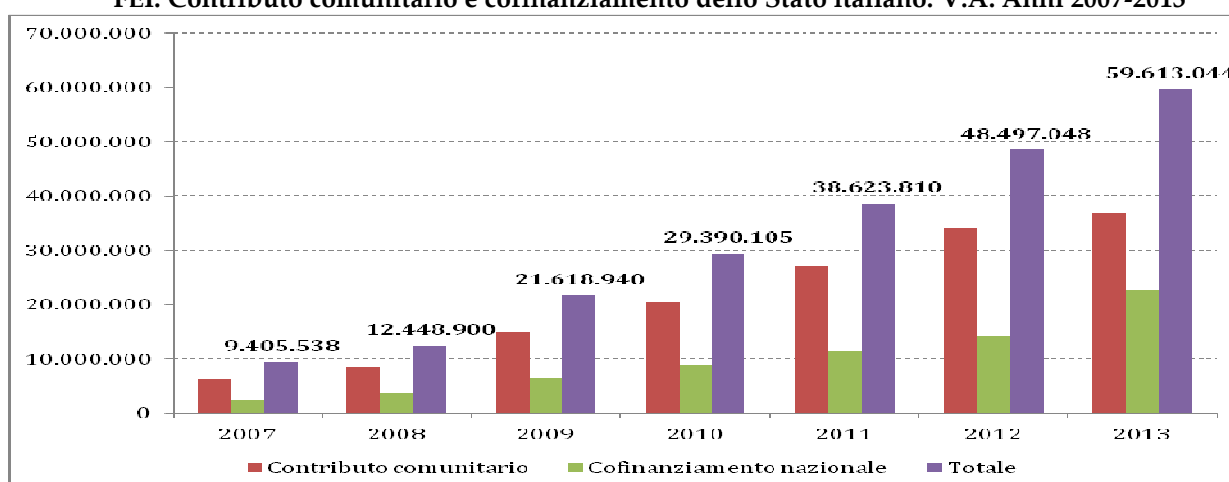
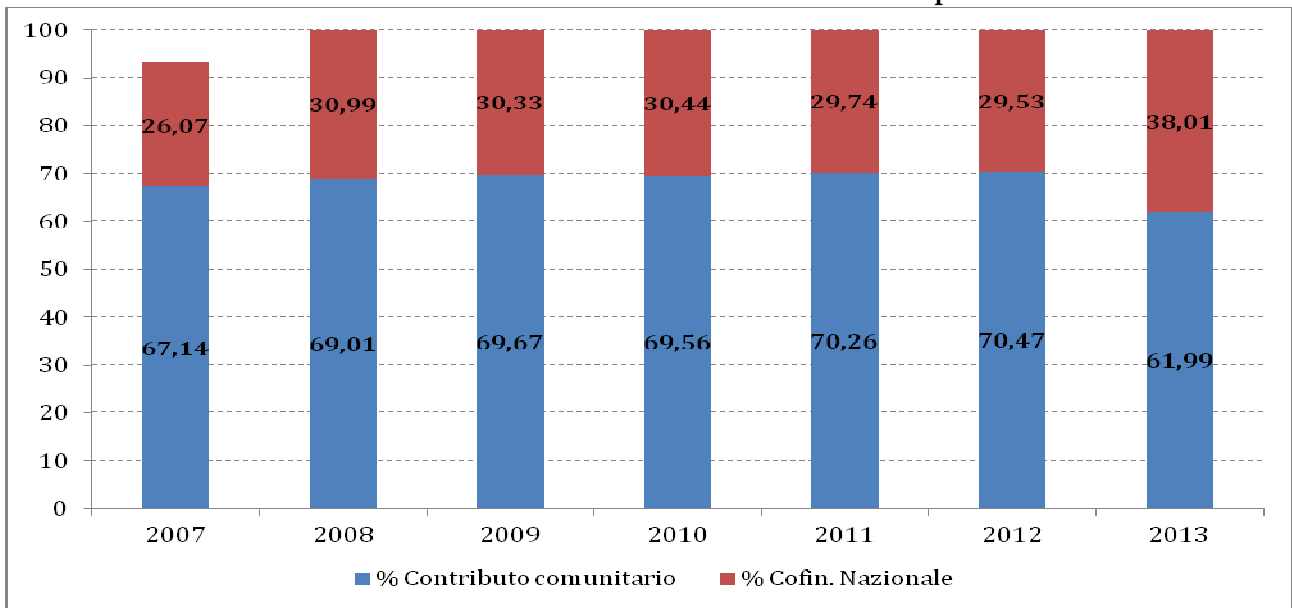


Grafico 4.3

FEI. Contributo comunitario e cofinanziamento dello Stato italiano. Valori percentuali. Anni 2007-2013



L'Autorità responsabile della gestione delle risorse del Fondo, il Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno, ha individuato nella formazione linguistica, nell'educazione civica, negli interventi di orientamento al lavoro, nei progetti giovanili e nella mediazione culturale le priorità di intervento cui è stata destinata gran parte delle risorse. Tra le altre misure finanziate vi sono attività di informazione, comunicazione e sensibilizzazione, progetti volti a favorire il dialogo interculturale, attività di monitoraggio e valutazione delle politiche nonché scambi di esperienze e buone prassi sia a livello nazionale che europeo.

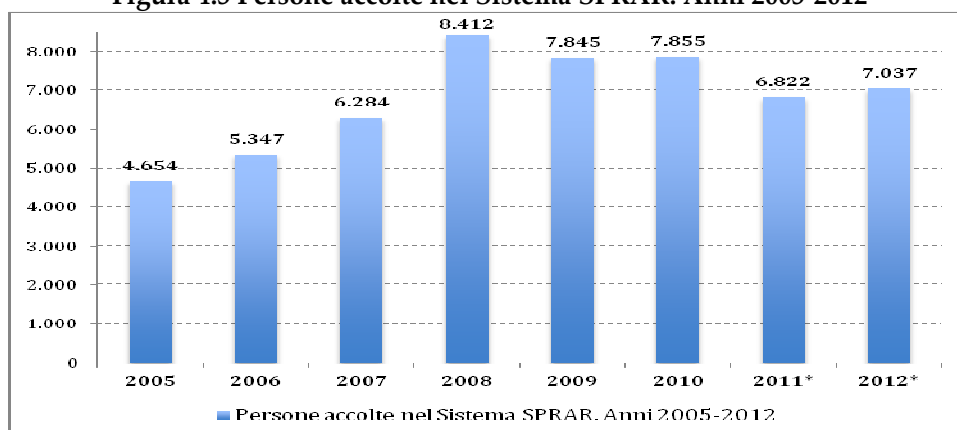
Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)

Lo SPRAR è il sistema pubblico di accoglienza di 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 il Sistema ha una ricettività pari a 8.402 posti ma il Ministero dell'Interno ha già previsto un ampliamento a 16.000 posti per il triennio 2014-2016.

Tra il 2005 e il 2012 lo SPRAR ha aumentato la sua ricettività, passando dalle 4.654 persone accolte nel 2005 alle 7.037 persone accolte nel 2012.

Figura 4.5 Persone accolte nel Sistema SPRAR. Anni 2005-2012



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 dai circa 10,6 milioni di euro del 2005 agli oltre 45,9 milioni di euro nel 2013.

Tavola n. 4.3 Risorse assegnate al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Anni 2005-2013

Anno	Risorse totali	FNPSA	Risorse straordinarie	Fonte risorse straordinarie
2005*	10.604.732,66	10.604.732,66	0,00	
2006*	27.670.067,05	27.670.067,05	0,00	
2007*	26.299.380,39	21.676.980,39	4.622.400,00	Opcm 3620/2007
2008	32.571.444,85	20.937.284,85	11.634.160,00	Opcm 360
2009	27.782.182,94	27.782.182,94	0,00	
2010	29.032.035,34	29.032.035,34	0,00	
2011	35.167.555,19	35.167.555,19	0,00	
2012	44.167.555,19	35.167.555,19	9.000.000,00	Opcm 3965 21/09/2011 (accreditate in dicembre 2012)
2013	45.932.055,19	35.167.555,19	5.000.000,00	Opcm 0024 09/11/2012 (accreditate in maggio 2013)
			5.764.500,00	Decreto MinInterno 26/07/2013 ex cap. 2311)
Totale	279.227.008,80	243.205.948,80	36.021.060,00	

* per gli anni 2005, 2006, 2007 i fondi del FER sono confluiti nel FNPSA per il finanziamento dei progetti di accoglienza riservati alle c.d. "categorie vulnerabili"

Fonte: Servizio Centrale SPRAR

Le risorse destinate alla gestione della cosiddetta Emergenza Nord-Africa

Il 12 febbraio 2011, con un decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato dichiarato lo "stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa". Si è trattato del primo di una lunga serie di provvedimenti, attraverso i quali il Governo italiano ha scelto di intervenire per affrontare l'incremento degli arrivi di cittadini migranti provenienti prevalentemente dalle coste di Paesi del Nord Africa, a seguito di quegli eventi che i media internazionali hanno definito "primavera arabe".

Nel corso del 2011 sono arrivate in Italia 62.692 persone, partite da Tunisia, Libia e coste del Mediterraneo orientale. Un numero che – malgrado una sua prevedibilità nell'analisi del contesto internazionale – ha colto alla sprovvista le istituzioni italiane che nei due anni precedenti avevano registrato arrivi via mare nettamente inferiori, a causa dello sbarramento della rotta mediterranea e dell'inasprimento dei controlli marittimi previsti dagli accordi italo-libici.

Alla dichiarazione dello stato di emergenza nel febbraio 2011 sono seguite, nello stesso anno e nel successivo, decine di provvedimenti - decreti, ordinanze e circolari - volti a definire in progress le modalità di intervento per garantire la prima assistenza e l'accoglienza alle persone in arrivo in Italia. Il Commissario straordinario, delegato per "la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza" – incarico ricoperto per i primi mesi dal prefetto di Palermo, poi dal 13 aprile 2011 dal capo del Dipartimento nazionale di Protezione civile – si è affidato a questa sequenza di disposizioni per affrontare la cosiddetta "emergenza Nord Africa"

(presto ribattezzata più stringatamente "ENA"), ivi compresa l'attuazione del Piano di accoglienza dei migranti, delineato in conferenza unificata con un accordo tra Stato, Regioni ed enti locali .

Tale Piano ha perseguito tre obiettivi :“assicurare la prima accoglienza; garantire l’equa distribuzione sul territorio nazionale; provvedere all’assistenza” e ha previsto una distribuzione di posti di accoglienza su tutto il territorio nazionale, proporzionalmente alla popolazione regionale residente e in maniera progressiva, in base alla tendenza degli arrivi. La capienza complessiva del piano di Protezione civile ha quindi previsto l’attivazione di posti da un minimo di 10.000 unità fino a un massimo di 50.000, limite mai raggiunto.

Oltre all’allestimento di posti di accoglienza che sono stati caratterizzati da una marcata eterogeneità di funzionamento, l’insieme degli interventi in capo al Commissario delegato hanno riguardato le misure più disparate, per la cui attuazione sono state stanziare risorse economiche pari a più di **un miliardo e mezzo di euro**.

Tavola n. 4.4 Risorse pubbliche stanziare per il "superamento dello stato di emergenza" ex OPCM 3933/2011

Tipologia interventi	Importo in euro	%
Assistenza	634.580.704,72	41,70%
Forze e mezzi	583.257.864,06	38,33%
Accordo Italia-Tunisia	179.005.000,00	11,76%
Assistenza/Forze e mezzi	51.934.946,00	3,41%
Detenzione	41.256.890,00	2,71%
Lampedusa	28.698.730,28	1,89%
Rimpatri	1.809.584,80	0,12%
Aiuti umanitari	1.000.000,00	0,07%
Ambiente	100.000,00	0,01%
TOTALE	1.521.643.719,86	100,00%

Fonte: Provvedimenti adottati per "il superamento dell'emergenza Nord-Africa"

Nello specifico sono stati stanziati:

634.580.704,72 euro per l'attivazione di misure di assistenza, che hanno ricompreso anche l'attivazione del c.d. "Piano di accoglienza migranti";

583.257.864,06 euro per la copertura dei costi di forze e mezzi (della Croce Rossa, della stessa Protezione Civile, delle forze dell'ordine, delle capitanerie di porto, etc.);

51.934.946,00 euro sempre destinati all'assistenza e alle forze e mezzi, senza una ripartizione specifica;

28.698.730,28 euro in supporto all'isola di Lampedusa, in termini di gestione infrastrutturale (smaltimento dei rifiuti, rifornimento di acqua potabile, etc.) della presenza di una popolazione temporanea sovradimensionata rispetto alla capacità ricettiva del comune isolano;

100.000 euro per interventi di riqualificazione dell'ambiente marino.

A questi vanno ad aggiungersi:

179.005.000 euro stanziati per l'attuazione degli accordi Italia-Tunisia;

1.809.584,80 euro per la realizzazione di un programma di rimpatri volontari assistiti;

1.000.000 euro destinati ad aiuti umanitari direttamente in Tunisia.

Inoltre, **41.256.890 euro** sono stati stanziati per la detenzione amministrativa dei cittadini migranti in Italia. A distanza di dieci mesi dalla fine della cosiddetta "emergenza Nord Africa", con il rientro degli interventi in "regime ordinario" (pertanto con un passaggio di competenze dalla Protezione civile, nuovamente al ministero dell'Interno), si rilevano gli estremi di una

“cronicizzazione dell'emergenza” con diverse centinaia di situazioni, rispetto alle quali – dopo ben oltre due anni e mezzo di assistenza – non si riesce ancora a delineare percorsi di emancipazione dall'accoglienza e di inserimento socio-economico.

Il Fondo Europeo per i Rifugiati

I contributi del Fondo Europeo per i Rifugiati della programmazione 2008-2013 sono stati, prevalentemente, destinati a interventi di supporto all'inserimento socio-economico di cittadini di un Paese terzo o apolide che abbiano ottenuto lo status di rifugiato, che abbiano beneficiato di una forma di protezione sussidiaria, che abbiano fatto richiesta di protezione internazionale, che abbiano beneficiato di un regime di protezione temporanea oppure re-insediati o da re-insediare in uno Stato membro. Il Fondo ha inoltre finanziato Azioni di studio, analisi e formazione per approfondire la conoscenza e l'applicazione delle normative vigenti e migliorare la capacità di presa in carico delle persone straniere da parte delle strutture e degli operatori del settore che a vario livello ed in diversi ambiti offrono loro dei servizi. Un'attenzione particolare è stata dedicata all'accoglienza delle categorie vulnerabili e alla sensibilizzazione del territorio e dei servizi pubblici sul tema dell'asilo.

L'attuazione dei progetti ha spesso creato o sviluppato positive dinamiche di collaborazione tra soggetti del pubblico e del privato e tra enti che operano in territori diversi, favorendo in tal modo la diffusione di buone prassi.

Complessivamente tra il 2008 e il 2012 sono stati stanziati 69,4 milioni di euro: il contributo comunitario è stato pari a 50,7 milioni di euro, quello nazionale di 16,7 milioni; altri soggetti hanno contribuito con 2,2 milioni di euro. A questi si aggiungono gli stanziamenti previsti per l'anno 2013 pari a 13,1 milioni di euro, di cui 8,8 di provenienza comunitaria e 4,1 di provenienza nazionale, sui quali non sono ancora disponibili informazioni di dettaglio.

Tavola n. 4.5 Fer III. Riepilogo stanziamenti nazionali, comunitari e di altri soggetti. Anni 2008-2012

Anni	Fondo Nazionale	% Fondo Nazionale	FER	% FER	Altri soggetti	% Altri soggetti	Totale
2008	2.610.479,22	21,38%	9.603.437,68	78,62%	-		12.213.916,90
2009	1.217.524,09	21,68%	4.101.838,89	73,03%	297.166,50	5,29%	5.616.529,48
2010	2.037.624,52	22,96%	6.416.141,59	72,30%	420.702,71	4,74%	8.874.468,82
2011	6.070.717,25	23,50%	18.923.460,31	73,25%	839.689,77	3,25%	25.833.867,33
2012	4.535.659,51	26,18%	11.659.813,31	69,61%	704.898,77	4,21%	16.900.371,58
Totale	16.472.004,59	23,72%	50.704.691,78	73,02%	2.262.457,75	3,26%	69.439.154,11

Fonte: nostre elaborazioni su dati contenuti nei Decreti del Ministero dell'interno di approvazione delle graduatorie annuali

Circa il 42,8% del totale delle risorse stanziato è stato utilizzato per le cosiddette "misure di urgenza" particolarmente significative negli anni 2008, 2011 e 2012. Il numero di persone prese in carico è stato, generalmente, superiore a quello previsto nel Programma Annuale, dimostrando una capacità da parte dei beneficiari finali di ottimizzare le risorse e, quando possibile e nel limite dell'ammissibilità delle spese, di creare interventi integrati grazie ad altri finanziamenti.

I tempi di attuazione dei progetti non risultano a volte congrui con i percorsi creati ad hoc per le persone nel dare una risposta “sostenibile” alle loro esigenze, soprattutto nel caso della presa in carico delle categorie vulnerabili, così come la rigidità, nella cornice del Fondo europeo, dell'ammissibilità di alcune spese rivolte ai destinatari limita l'efficacia degli interventi stessi.

Il Programma Operativo Nazionale Sicurezza e sviluppo per il Sud

La programmazione 2007-2013 del PON Sicurezza per lo sviluppo Sud evidenzia un cambiamento di strategia nella gestione dell'impatto dei flussi migratori rispetto al periodo precedente. La promozione di politiche di accoglienza, di inclusione sociale e di "inclusione amministrativa" dei migranti è all'origine di **114 progetti** selezionati fino al 23 settembre 2013 per uno stanziamento complessivo pari a **141,88** milioni di euro. Si tratta di un aumento significativo rispetto al periodo di programmazione precedente (2000-2006) quando per le stesse finalità erano stati approvati in tutto **18 progetti** per un importo totale pari a **35,29** milioni di euro mentre un ammontare molto più consistente di risorse, pari a 111 milioni di euro, era stato destinato alle politiche di contrasto dell'immigrazione irregolare.

I progetti finanziati prevedono una molteplicità di attività tra le quali l'istituzione e la riqualificazione dei centri polifunzionali per l'inserimento dei migranti; la formazione del personale coinvolto nella loro gestione; l'istituzione, ristrutturazione e riqualificazione di strutture di accoglienza dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati; la raccolta, l'analisi e l'elaborazione dei dati sui flussi migratori.

Conclusioni

Il 3 ottobre 2013 366 donne, uomini e bambini sono morti nei pressi di Lampedusa mentre cercavano di raggiungere le nostre coste. Le immagini delle 366 bare disposte in fila nell'hangar dell'aeroporto di Lampedusa segnano come un macigno la storia delle migrazioni nel nostro paese. Sono immagini che, almeno noi, non dimenticheremo mai.

La "risposta" che sin qui il Governo in carica è stato in grado di dare a seguito di quel vero e proprio *massacro di innocenti* è unicamente la richiesta all'Europa di un maggiore supporto nelle attività di controllo dei mari e delle frontiere, insieme all'avvio dell'operazione cosiddetta "Mare nostrum".

L'Europa non ha saputo fare di meglio. Il Consiglio Europeo del 24 e 25 ottobre scorsi ha chiesto nel suo documento conclusivo di "rafforzare le attività di Frontex nel Mediterraneo e lungo le frontiere sudorientali dell'UE".¹⁷

È davvero questa la strada giusta da intraprendere per evitare che altre stragi continuino a macchiare i nostri mari?

Noi pensiamo di no e riteniamo che le istituzioni nazionali e quelle comunitarie continuino a perpetuare una grande ipocrisia: all'ostentazione di retoriche espressioni di indignazione e di dolore non seguono scelte conseguenti. Il fallimento di una gestione meramente proibizionistica dei flussi migratori è ormai evidente e suggerirebbe un cambiamento di strategia. Come abbiamo cercato di argomentare nel dossier *Costi disumani. Le politiche di contrasto dell'immigrazione irregolare*, tra gli obiettivi perseguiti dalle politiche del rifiuto, i risultati effettivamente ottenuti e la rappresentazione che di questi viene proposta all'opinione pubblica c'è una scarsa corrispondenza. Anni di chiusura delle frontiere, di controllo dei mari, di respingimenti illegittimi, di detenzioni arbitrarie e disumane non hanno affatto fermato gli arrivi dei migranti, ma sono stati al centro dell'impegno pubblico a livello normativo, propagandistico e anche finanziario. Il lavoro di ricerca svolto da Lunaria, senza avere alcuna pretesa di esaustività, ha identificato tra il 2005 e il 2012 stanziamenti destinati al finanziamento delle politiche del rifiuto pari ad almeno 1,668 miliardi. Risorse investite per rifiutare, espellere, rimpatriare, in sintesi, cacciare i migranti dal nostro paese. Questa scelta a nostro parere è sbagliata perché ha contribuito a mettere in pericolo migliaia di persone: non sono i "trafficcanti" di essere umani i responsabili della morte di migliaia di persone nel Mediterraneo, sono le legislazioni ingiuste della Fortezza Europa che impediscono alle persone di entrare legalmente sul suo territorio. Queste politiche negano la garanzia dei diritti umani, in primo luogo del diritto ad esistere, a migliaia di persone.

La garanzia dei diritti umani e di cittadinanza non sembra però costituire nell'attuale fase storica, ancora profondamente scandita dalla crisi economica, la priorità delle istituzioni europee e nazionali, troppo occupate nel "mettere in ordine" i bilanci pubblici sempre più traballanti. La ricetta proposta dall'Europa e dall'Italia continua a essere sempre la stessa: il contenimento della spesa pubblica. E non importa se ciò determina la progressiva erosione dei diritti sociali e sul lavoro e un ampliamento della forbice delle diseguaglianze sociali ed economiche.

Il bersaglio privilegiato delle "politiche di austerità" sono le politiche sociali, in particolare nel nostro paese, che si distingue da sempre per un sistema di welfare fragile, sbilanciato sulla previdenza e sulla sanità a danno dell'assistenza sociale, molto differenziato a livello territoriale, fondato ancora sulla centralità del lavoro (scarse le tutele sociali per chi non ce l'ha) e della famiglia (in particolare delle donne alle quali sono delegate le attività di cura). Come è stato sottolineato, nel nostro paese "si registra un particolare intreccio tra scarsità dell'offerta di servizi assistenziali pubblici, ruolo della famiglia come attore di welfare e politica migratoria": il lavoro

¹⁷ Consiglio Europeo del 24 e 25 ottobre 2013, Conclusioni, EUCO 169/13 disponibili qui: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/139222.pdf

delle assistenti familiari straniere è diventato indispensabile per le famiglie e per i processi di riproduzione sociale e per altro verso consente significativi risparmi in termini di spesa pubblica.¹⁸ La crisi ha avuto e sta ancora avendo nel nostro paese effetti economici e sociali devastanti. L'Italia si è impoverita: nel 2012 9 milioni 563 mila persone, il 15,8% della popolazione, vivevano al di sotto della soglia di povertà¹⁹ e 15 milioni di persone si trovavano in condizioni di deprivazione.²⁰ Mentre il tasso di disoccupazione ha ormai raggiunto nel settembre 2013 il 12,5%, ma se riferito ai soli giovani tra i 15 e i 24 anni è salito al 40,4%.²¹

Le inquietudini che vengono agitate dai soliti imprenditori della paura rispetto alla presenza dei cittadini stranieri nel nostro paese e agli effetti che essa produce sugli equilibri dei conti pubblici rischiano dunque di conquistare facilmente consenso se non vengono decostruite nel modo più dettagliato possibile.

Questa consapevolezza sta all'origine del lavoro di ricerca svolto in questo anno che si chiude con la pubblicazione del presente rapporto. *I diritti non sono un "costo"* è complementare a *Costi disumani*: i due rapporti osservano i due versanti delle politiche pubbliche correlate al fenomeno dell'immigrazione tentando di offrire un quadro complessivo dell'impegno finanziario pubblico in questo ambito.

L'ipotesi dalla quale siamo partiti è che vi fosse uno sbilanciamento negli stanziamenti pubblici destinati alle politiche di contrasto rispetto a quelli destinati alle politiche di accoglienza e di inclusione sociale dei migranti. La seconda ipotesi, suffragata dalla letteratura economica disponibile, ci ha indotto inoltre a ritenere che il rapporto contributi/prestazioni che caratterizza la relazione dei cittadini stranieri con il nostro sistema di *welfare* fosse positivo.

La raccolta ed elaborazione dei dati ufficiali disponibili, sia pure sicuramente parziale e non esaustiva, sembra confermare le due ipotesi di partenza.²²

Con riferimento al primo assunto le Tavole 5.1 e 5.2 mettono a confronto i dati raccolti sugli stanziamenti pubblici destinati da un lato alle politiche di "contrasto" dell'immigrazione irregolare e dall'altro alle politiche di accoglienza e di inclusione sociale.

¹⁸ Ponzini G. (a cura di), *Rapporto IRPPS CNR sullo stato sociale in Italia 2012. Welfare e politiche per l'immigrazione. Il decennio della svolta*, Liguori Editore, Napoli, 2012, p.5

¹⁹ Istat, *La povertà in Italia*, 17 luglio 2013

²⁰ Istat, *Rapporto annuale 2013. La situazione del paese*, 2013

²¹ Istat, *Statistiche flash, Occupati e disoccupati*, 31 ottobre 2013

²² Tra i lavori più recenti che giungono alle stesse conclusioni ricordiamo: Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Tra percorsi migratori e comportamento economico*, il Mulino, 2013 e Benvenuti V, Stuppini A., "Immigrati, fiscalità e spesa pubblica: uno scambio alla pari?", 2013, cit.

Tavola 5.1 Le risorse pubbliche stanziare per le politiche del rifiuto

Tipologia di risorse	Periodo di riferimento dei programmi	Risorse nazionali	Risorse comunitarie	Totale	Stanziamanti medi annuali
Fondo Europeo per le Frontiere Esterne	2007-2012	165.545.212	166.303.269	331.848.481	55.308.080,17
PON Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno	2000-2006	55.540.173	55.540.173	111.080.345	15.868.620,71
Fondo Europeo per i Rimpatri	2008-2012	34.654.527	26.099.691	60.754.219	12.150.843,80
CIE, CPSA, CDA, CARA	2005-2011	1.013.968.194	0	1.013.968.194	144.852.599,14
Cooperazione con i Paesi terzi	2005-2012	117.675.520	33.387.087	151.062.607	18.882.825,88
TOTALE		1.387.383.627	281.330.220	1.668.713.847	247.062.969,70

Fonte: Lunaria (a cura di), *Costi disumani. La spesa pubblica per il "contrasto dell'immigrazione irregolare"*

Tavola 5.2 Le risorse pubbliche stanziare per le politiche di accoglienza e di inclusione sociale

Tipologia di risorse	Periodo di riferimento dei programmi	Risorse nazionali	Risorse comunitarie	Altre risorse	Totale	Stanziamanti medi annuali senza emergenza N.A.
Risorse gestite dalla DG Imm. e pol. Integr. Min. Lavoro	2002-2010	159.245.087,63	27.857.995,24		187.103.082,87	20.789.231,43
Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi terzi	2005-2012	47.621.951,40	111.723.518,07	638.871,52	159.984.341,00	26.664.056,83
Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)	2005-2012	233.294.953,61	N.d.		233.294.953,61	38.882.492,27
Risorse per gestione "emergenza Nord-Africa"	2011-2012	1.521.643.719,86			1.521.643.719,86	
Il Fondo Europeo per i Rifugiati III	2008-2012	16.472.004,59	50.704.691,78	2.262.457,75	69.439.154,11	13.887.830,82
Programma Operativo Nazionale "Sicurezza Sud"	2007-2013	n.d.	n.d.		141.886.962,51	23.647.827,09
TOTALE		1.978.277.717,09	190.286.205,09	2.901.329,27	2.313.352.213,96	123.871.438,44

Fonte: elaborazioni di Lunaria

La differenza intercorrente tra gli stanziamenti medi annuali *ordinari* registrati nel primo caso e quelli registrati nel secondo caso risulta evidente. Il riferimento all'*ordinarietà* è necessario perchè nel calcolo degli stanziamenti medi annuali destinati alle politiche di accoglienza e inclusione sociale abbiamo ritenuto opportuno non considerare quelli destinati alla gestione della cosiddetta "emergenza Nord-Africa", a causa del loro carattere "straordinario".

Ma andiamo con ordine. L'intero ammontare delle risorse pubbliche destinate alle politiche di accoglienza ed inclusione sociale dei cittadini stranieri negli anni 2005-2012, esaminate nel quarto capitolo di questo rapporto, è pari a 2 miliardi e 313mila euro, ma per la sola gestione dell'emergenza Nord-Africa sono stati disposti stanziamenti pari a 1 miliardo e 521mila euro. Se si detraggono questi stanziamenti "straordinari", l'ammontare degli stanziamenti "ordinari" destinati alle politiche di accoglienza e inclusione sociale scende a 791 milioni e 708mila euro con una media annuale pari a 123 milioni e 871mila euro. Si tratta di una media molto inferiore rispetto a quella degli stanziamenti pubblici monitorati nel primo dossier per le politiche del rifiuto, pari a oltre 247 milioni di euro. Nel complesso, in base ai dati da noi raccolti, gli stanziamenti ordinari destinati alle politiche di "contrasto" e di "accoglienza e inclusione" tra il 2005 e il 2012 hanno avuto un importo medio pari a 370 milioni e 934mila euro.

L'incidenza dei costi di queste politiche sul complesso della spesa pubblica italiana è limitata sia che si consideri le politiche di "contrasto" sia che si consideri le politiche di accoglienza e inclusione sociale. Essa può essere calcolata, con una qualche approssimazione, considerando gli ultimi dati ISTAT disponibili sulla spesa pubblica al netto degli interessi per l'anno 2011: questa è stata pari a 719 miliardi e 746 milioni.²³ Gli stanziamenti medi annuali per le politiche di contrasto incidono per lo 0,034%, quelli per le politiche di accoglienza e inclusione sociale per lo 0,017%: l'insieme degli stanziamenti medi annuali pesa per lo 0,052%.

Anche la seconda ipotesi che ha ispirato questo lavoro, ovvero che l'impatto della presenza straniera sul nostro sistema economico e di welfare fosse positivo, sembra essere confermata.

Nel terzo capitolo si è cercato di stimare la spesa pubblica per istruzione, sanità, pensioni, disoccupazione, carceri e protezione sociale destinata alla popolazione straniera e la sua incidenza sulla spesa totale, tenendo conto delle differenze anagrafiche rispetto agli autoctoni (analizzate nel primo capitolo), del ruolo svolto dai cittadini stranieri nel nostro sistema economico (analizzato nel secondo capitolo) e del differente ricorso a alcuni servizi e prestazioni tra le due popolazioni.

Per il singolo anno fiscale 2011 le erogazioni complessive destinate ai cittadini stranieri sono stimate in circa 14 miliardi e 950 milioni di euro. Solo una piccola parte di questa spesa, pari a 184 milioni di euro, è riferita ai servizi e agli interventi sociali comunali specificamente rivolti ai cittadini stranieri. Complessivamente, i cittadini stranieri incidono per il 3,36% sul totale della spesa sociale pubblica relativa alle voci di spesa analizzate e per il 2,07% sulla spesa pubblica complessiva a fronte però di un'incidenza della loro presenza sulla popolazione nettamente superiore, pari al 7,54% nel 2011.

Sommando le risorse stanziare per le politiche dedicate (contrasto e accoglienza) e l'ammontare delle erogazioni ricevute dai cittadini stranieri in welfare per l'anno 2011, la spesa stimata a essi riferibile è pari a **15 miliardi e 217 milioni**, il **2,12% della spesa pubblica complessiva** al netto degli interessi registrata in questo anno.

In sintesi i cittadini stranieri sembrano "pesare" molto meno sul nostro sistema di welfare rispetto alla quota di popolazione che rappresentano.

Naturalmente le stime qui proposte non hanno alcuna pretesa di esaustività. Costituiscono solo un primo tentativo di decostruzione di luoghi comuni purtroppo ormai sempre più diffusi riferiti ai "costi" che la presenza dei cittadini stranieri comporta per il nostro paese. Molto lavoro sarebbe ancora necessario e molto di più sarebbe possibile approfondire se nella nostra pubblica amministrazione fosse maggiormente consolidata una cultura organizzativa del monitoraggio e della valutazione delle politiche, oggi ancora decisamente carente, e se il principio della trasparenza guidasse il suo operato. L'accesso alle informazioni e ai dati resta infatti l'ostacolo principale per chi intenda analizzare in dettaglio l'utilizzo delle risorse pubbliche.

²³ Istat, *Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione*, 17 gennaio 2013

Indicazioni di policy

In un contesto nel quale i cittadini stranieri sono una presenza attiva sul mercato del lavoro, la possibilità di evitare le tensioni competitive al ribasso sia dei salari che delle garanzie sociali ed i conseguenti conflitti che ne possono derivare, non può riposare su un ulteriore irrigidimento delle politiche migratorie, almeno nella misura in cui sono le stesse famiglie ed imprese italiane a chiedere ed attirare manodopera straniera nonostante la crisi.

Piuttosto, appare promettente una politica volta da un lato, per quanto riguarda gli aspetti economici, a garantire la "regolarità" del soggiorno dei cittadini stranieri e al tempo stesso il rispetto della normativa e dei contratti di lavoro; dall'altro, ad allargare, attraverso la realizzazione di politiche di inclusione sociale, il perimetro della cittadinanza sociale, in modo da evitare che lo sviluppo di processi di auto ed etero-ghettizzazione della popolazione immigrata rafforzino quella pericolosa contrapposizione "noi-loro" che impedisce la crescita e il consolidamento di una società policulturale.

In relazione alla prima direttrice di policy, la competizione al ribasso dei lavoratori stranieri nei confronti dei lavoratori italiani 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 la migliore garanzia non può che essere il contrasto al lavoro nero (dei cittadini italiani come di quelli stranieri) e l'applicazione della normativa sul lavoro e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, che fissano i livelli minimi oltre i quali la competizione non è ammessa.

In riferimento alla seconda direttrice, in una prospettiva di medio e lungo periodo, è indispensabile un maggiore impegno pubblico nella promozione di politiche per l'inclusione dei cittadini stranieri finalizzate a migliorare la qualità del loro inserimento sociale, culturale ed economico.

La rapida crescita dei giovani di origine straniera presenti nel nostro paese pone se possibile ancora di più all'ordine del giorno il tema di un'inclusione dei cittadini stranieri non "subalterna"²⁴ e non relegata alla dimensione lavorativa; è noto infatti che i giovani che nascono e crescono in Italia maturano aspettative di vita superiori a quelle dei genitori. Per altro, la promozione di politiche pubbliche mirate a far sì che i giovani "figli dell'immigrazione", possano entrare nel mercato del lavoro con qualifiche migliori, potrebbe contribuire ad assicurare un apporto più consistente alle finanze pubbliche. Valorizzare appieno 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 molti 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.

È inoltre auspicabile un salto di qualità ulteriore nelle attività di pianificazione nazionale delle politiche pubbliche, requisito fondamentale per la promozione di un vero, equo ed efficace processo di inserimento sociale dei cittadini stranieri. Il decentramento delle competenze alle regioni e agli enti locali, permette (o dovrebbe permettere) di realizzare politiche adeguate ai bisogni presenti sul territorio; ma in mancanza di un forte coordinamento degli interventi a livello nazionale, esso rischia di accentuare la disparità di trattamento tra i cittadini stranieri che vivono in alcune regioni, governate da giunte maggiormente sensibili, e quelli che vivono in altre,

²⁴ La definizione di inclusione subalterna è utilizzata da Ambrosini M., Molina S., *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli, 2004. Di inclusione subordinata parla invece Annamaria Rivera in Rivera A., *Estranei e nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia*, DeriveApprodi, Roma, 2003.

governate da giunte più refrattarie alla garanzia dei diritti di cittadinanza per tutti i residenti. L'esperienza sperimentata con l'istituzione dello SPRAR potrebbe costituire un modello di riferimento per la programmazione e il coordinamento delle politiche anche in ambiti diversi da quello dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

In sintesi. Sarebbe auspicabile un cambiamento di rotta delle politiche migratorie e sull'immigrazione nazionali fondato sulla consapevolezza del fatto che il *tema* di oggi non è quello della garanzia della "sicurezza" dei cittadini italiani messa in pericolo dall'arrivo di donne e uomini di altri continenti, né quello dell'insostenibilità della presenza straniera sul piano occupazionale o del sistema di welfare, né quello di "far convivere" "differenze" culturali incompatibili tra di loro.²⁵ La realtà che le politiche pubbliche sono chiamate a governare è piuttosto quella di assicurare una prospettiva di vita dignitosa a tutti i cittadini, in una società che è già *meticcias* da tempo.

Tale cambiamento di strategia, oltre ad una riforma della legislazione che disciplina l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dei cittadini stranieri, richiederebbe una svolta significativa almeno su due versanti: quello delle politiche generali di welfare e quello delle politiche specificamente dedicate al governo del fenomeno migratorio.

Sul primo versante un rafforzamento del sistema è indispensabile per proteggere le persone e le famiglie (italiane e straniere) più colpite dalla crisi: un maggiore investimento nell'assistenza sociale (servizi sociali territoriali, servizi per l'infanzia, assistenza alle persone non-autosufficienti), nei servizi per le pari opportunità, nelle politiche di edilizia residenziale pubblica e l'introduzione di una forma di sostegno al reddito sono indispensabili e sarebbero sostenibili con una riforma del sistema fiscale finalizzata a una maggiore progressività ed equità.²⁶

Sul secondo versante la rinuncia alle politiche del rifiuto, in primo luogo ai CIE e ai CARA, libererebbe risorse per l'accoglienza e l'inclusione dei migranti per affrontare almeno alcune delle priorità: il sostegno all'inserimento scolastico e la lotta alla dispersione scolastica degli alunni e degli studenti di cittadinanza non italiana, l'ampliamento e la qualificazione del sistema pubblico di accoglienza integrata dei richiedenti asilo e dei rifugiati, l'avvio di un piano nazionale di smantellamento dei campi rom, lo sviluppo di attività di mediazione culturale, in particolare nelle scuole e nei servizi sanitari, l'abolizione della tassa sul soggiorno, lo sviluppo di un sistema nazionale e decentrato di lotta alle discriminazioni e al razzismo.

²⁵ Tale cambiamento è per altro auspicato in modo molto efficace anche da Valentina Brinis e Luigi Manconi in un libro uscito recentemente dal titolo solo apparentemente provocatorio *Accogliamoli tutti. Una ragionevole proposta per salvare l'Italia, gli italiani e gli immigrati*, il Saggiatore, 2013.

²⁶ Proposte dettagliate in tal senso, anche dal punto di vista economico, sono contenute in *Sbilanciamoci!, Rapporto 2014, Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, Roma, 10 novembre 2013.

I DIRITTI NON SONO UN “COSTO”

I diritti non sono un “costo” è un progetto promosso da Lunaria in collaborazione con la cooperativa Berenice, le associazioni Gli Asini e OsservAzione, la campagna Sbilanciamoci! e la rivista Lo straniero. Nel contesto dell’attuale crisi economica, l’attenzione istituzionale riservata alle politiche strutturali (rior- dino della finanza pubblica, rilancio dell’economia) rischia di relegare in secondo piano le politiche di inclusione sociale e di garanzia dei diritti umani dei migranti e delle minoranze; di aumentare a livello sociale le occasioni e il livello di conflittualità tra nativi e migranti sia nel mondo del lavoro che nell’accesso al welfare. I pur necessari interventi di riordino e razionalizzazione della spesa pubblica dovrebbero mantenere la capacità di assicurare la garanzia dei diritti umani fondamentali di tutte le persone residenti sul territorio. Il progetto I diritti non sono un “costo” ha l’obiettivo di promuovere attività di ricerca, di informazione e di sensibilizzazione culturale finalizzate ad approfondire la conoscenza del reale impatto sociale ed economico della presenza dei cittadini stranieri e delle minoranze rom nel nostro paese.

a) La spesa pubblica sull’immigrazione in Italia In Italia l’analisi dell’impatto dell’immigrazione sulla spesa pubblica è carente. Solo negli ultimissimi anni alcuni rapporti della Corte dei Conti e alcuni studi realizzati da Ong e istituti di ricerca hanno consentito di acquisire dati e informazioni in materia che restano tuttavia parziali. Forti dell’esperienza acquisita in questi anni con le attività di ricerca svolte da Sbilanciamoci! Lunaria ha deciso di avviare un osservatorio sistematico in materia per analizzare, comparandoli, gli stanziamenti annuali finalizzati alle politiche di inserimento sociale dei migranti e gli stanziamenti finalizzati al contrasto e al contenimento delle migrazioni. I risultati dell’analisi dei costi delle “politiche del rifiuto” sono raccolti nel dossier *Costi disumani. La spesa pubblica per il “contrasto dell’immigrazione irregolare”*, disponibile sul sito www.lunaria.org.

b) I costi delle “politiche dei campi” L’asse privilegiato delle politiche di inclusione sociale e abitativa dei Rom continua in Italia ad identificarsi con la “politica dei campi”. Sin dagli anni ’70 è questo il “modello” scelto dalle istituzioni nazionali e locali per far fronte alla presenza delle comunità di Rom e Sinti. Un’analisi dettagliata dei loro costi, oggetto di questo rapporto, consente di decostruire la tesi secondo la quale la carenza di risorse sarebbe all’origine della mancanza di politiche di inserimento abitativo e sociale dei rom alternative ai “campi”.

c) Una campagna di informazione e di interlocuzione con le istituzioni Le attività di ricerca proposte nel progetto non sono fini a sé stesse ma sono specificamente finalizzate a supportare lo sviluppo di una campagna intensiva di informazione e di advocacy che ha come destinatari preferenziali i decisori politici e gli operatori dell’informazione, ma anche gli operatori sociali e il mondo della cultura.

d) L’attivazione del mondo della cultura La costituzione di un gruppo di lavoro multi-disciplinare composto da personalità del mondo della cultura e dell’arte interessate a intervenire in prima persona nel dibattito pubblico sulle migrazioni, può dare un contributo significativo al rovesciamento dei paradigmi culturali sulle migrazioni e al consolidamento di una cultura di garanzia dei diritti di cittadinanza nel nostro paese. Un manifesto culturale, l’organizzazione di seminari di discussione collettiva e la realizzazione di un video sono gli strumenti utilizzati nel corso del progetto.

I diritti non sono un costo è un progetto sostenuto da Open Society Foundations.