



CONFINDUSTRIA
Centro Studi

**SCENARI ECONOMICI
PARTE SPECIALE**



**IMMIGRATI:
DA EMERGENZA
A OPPORTUNITÀ**

**DIMENSIONE,
EFFETTI ECONOMICI,
POLITICHE**

**Giugno 2016
N. 26**



CONFINDUSTRIA
Centro Studi

**SCENARI ECONOMICI
PARTE SPECIALE**

**IMMIGRATI:
DA EMERGENZA
A OPPORTUNITÀ**

**DIMENSIONE,
EFFETTI ECONOMICI,
POLITICHE**

**Giugno 2016
N. 26**

In copertina disegno di Domenico Rosa.

La pubblicazione è stata realizzata da: Pierangelo Albini, Tullio Buccellato, Giulio de Caprariis, Chiara Felli, Alessandro Fontana, Giovanna Labartino, Massimo Marchetti, Francesca Mazzolari, Luca Paolazzi, Matteo Pignatti, Stefania Rossi, Lorena Scaperrotta, Mauro Sylos Labini.

La presente pubblicazione è stata chiusa con le informazioni disponibili al 17 giugno 2016.

Editore SIPI S.p.A.
Servizio Italiano Pubblicazioni Internazionali
Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma

INDICE

Introduzione	pag. 5
1. In Italia un'immigrazione recente di lavoratori giovani e poco istruiti.....	» 9
1.1 Stranieri al 9,7% della popolazione, ma grandi le differenze territoriali.....	» 9
1.2 Immigrati più giovani e meno istruiti degli italiani	» 16
1.3 Stranieri e mercato del lavoro: elevata la partecipazione ma anche la concentrazione	» 17
1.4 Per gli immigrati basse retribuzioni ed elevata povertà	» 21
2. Gli immigrati: una potente marcia in più per l'economia e la società italiane	» 26
2.1 Gli stranieri controbilanciano il calo demografico.....	» 26
2.2 Nel lavoro gli immigrati fanno poca concorrenza agli italiani	» 27
2.3 Tanti nuovi consumatori, ma più spartani.....	» 33
2.4 Le rimesse pesano lo 0,3% del PIL	» 34
2.5 Immigrati: un aiuto al bilancio pubblico dell'Italia	» 36
2.6 Il lavoro degli immigrati vale l'8,7% del PIL	» 46
3. Le politiche per regolare e sviluppare i flussi migratori.....	» 48
3.1 UE: verso una politica comune per gli ingressi di lavoro.....	» 48
3.2 La normativa italiana	» 56
3.3 Politiche sui rifugiati: come far fronte all'emergenza	» 60
3.4 L'integrazione degli immigrati: gli indicatori e le iniziative sul campo.....	» 62
3.5 Serve un orizzonte di lungo periodo	» 68

Riquadri

Come si misura la popolazione immigrata	pag. 10
La forte crescita dei rifugiati accentua le disparità di accettazione	» 13
Immigrazione: tanta paura per nulla	» 23
La normativa europea sull'immigrazione extra-UE	» 49
I Protocolli tra Confindustria e Ministero dell'Interno /1	» 59
I Protocolli tra Confindustria e Ministero dell'Interno /2	» 66
<i>Fördern und Fordern</i>	» 67

IMMIGRATI: DA EMERGENZA A OPPORTUNITÀ. DIMENSIONE, EFFETTI ECONOMICI, POLITICHE

S'è fatta notte, e i barbari non sono più venuti.

Taluni sono giunti dai confini,

han detto che di barbari non ce ne sono più.

E adesso, senza barbari, cosa sarà di noi?

Era una soluzione, quella gente.

**Konstantinos Kavafis, *Aspettando i barbari*, 1908
(traduzione di Filippo Maria Pantani)**

Le migrazioni internazionali sono un'opportunità sia per chi lascia il proprio paese in cerca di migliori condizioni di vita sia per le nazioni ospitanti, per lo più avanzate, dove l'invecchiamento demografico alimenta il conflitto di interessi intergenerazionale, minaccia la sostenibilità dei sistemi di welfare e rallenta il progresso economico.

Dal 2000 nel Mondo il numero di persone che vivono in un paese diverso da quello di nascita è aumentato a un ritmo doppio rispetto alla crescita demografica complessiva (41% contro 20%).

In Italia, nello stesso periodo, la popolazione sarebbe diminuita senza l'apporto degli immigrati, il cui peso sui residenti è salito molto rapidamente (dal 3,7% al 9,7%), avvicinandosi a quello degli altri principali paesi avanzati (10,7% nell'Unione europea e 14,5% negli USA).

Con l'inizio della crisi il flusso in entrata si è ridotto mentre sono aumentate le partenze. Oggi, dunque, nonostante l'attenzione dell'opinione pubblica e dei policy maker sia focalizzata sull'aumento degli sbarchi, l'immigrazione legale vive una fase di moderazione.

Per evitare che la popolazione si contraiga, come è successo nel 2015 (-130mila unità) dopo quasi un secolo di crescita ininterrotta, è necessario, invece, che i flussi di immigrati tornino sui livelli pre-crisi. Anche per questa ragione vanno affrontate le preoccupazioni degli autoctoni e combattuti i pregiudizi contro gli stranieri, sia con l'aiuto dei dati reali, che delineano un quadro diverso da quello che spesso appare sui media, sia con proposte concrete in grado di favorire l'integrazione. Un primo passo è diffondere le esperienze di successo a livello locale, dove attori pubblici e privati collaborano per promuovere l'inserimento attivo.

L'apporto complessivo dell'immigrazione al benessere del paese ospitante, oltre che dal numero di stranieri, dipende anche dalle loro caratteristiche. Rispetto alla popolazione autoctona, in Italia, come in altri paesi europei a recente immigrazione, gli stranieri sono più giovani, partecipano più attivamente al mercato del lavoro e si concentrano nelle aree geografiche maggiormente dinamiche. Ne consegue una elevata eterogeneità, persino intra-provinciale, della presenza di immigrati sul territorio: per esempio, nell'hinterland milanese convivono realtà come quelle dei comuni di Baranzate e Pioltello, dove la percentuale di residenti stranieri è rispettivamente del 31,7% e del 25,0%, e quelle dei comuni di Arese e Buccinasco, con il 5,0% e il 5,7%.

A differenza di quelli in altri paesi avanzati gli immigrati in Italia sono poco istruiti e, persino quando hanno una laurea o un diploma, tendono a svolgere lavori non qualificati e meno remunerati, poco appetibili per i nativi. Gli stranieri sono quindi più vulnerabili al rischio povertà e più esposti al ciclo economico. E per le stesse ragioni, raramente sottraggono lavoro agli autoctoni (come crede invece quasi il 40% degli italiani). Al contrario, aiutano a crearlo e a renderlo più produttivo. Sia spingendo i lavoratori italiani verso specializzazioni più complesse e meglio remunerate sia sollevandoli, soprattutto se donne, da compiti domestici e assistenziali che riducono la partecipazione al mercato del lavoro.

Circa un terzo degli italiani è convinto che gli immigrati siano un costo per lo Stato. È un'opinione non basata sull'evidenza. Gli studi disponibili concludono, infatti, che l'impatto degli stranieri sui conti pubblici è nel breve periodo sicuramente positivo, dato che essi usufruiscono meno di pensioni e sanità per la loro più giovane età. Anche nel lungo periodo gli effetti saranno positivi, se continueranno ad arrivare nuovi migranti che contribuiranno a ridurre il peso della popolazione inattiva.

Ma quanto vale il lavoro degli stranieri in Italia? Il CSC stima che il contributo diretto abbia superato i 120 miliardi nel 2015, l'8,7% del PIL complessivo (dal 2,3% nel 1998). La presenza di immigrati ha, negli anni di espansione (1998-2007), innalzato la crescita cumulata del PIL di 3,9 punti percentuali (dal 10,5% al 14,4%) e, negli anni della crisi (2008-2015), limitato la sua discesa di tre punti (da -10,3% a -7,3%).

Il peso del lavoro straniero varia molto tra settori: 10,6% in media la quota di stranieri sugli occupati, ma 15,8% in agricoltura, 9,6% nell'industria in senso stretto, 16,3% nelle costruzioni, 18,7% per ristorazione e alberghi e 39,9% nei servizi sociali e alle persone che includono le collaborazioni domestiche.

Si osserva, inoltre, una strutturale segmentazione dei lavoratori stranieri tra settori economici a seconda dell'origine. L'industria in senso stretto, per esempio, assorbe buona parte dei lavoratori provenienti da Ghana (58,6%) e Pakistan (43,5%), ma anche circa un terzo di quelli da India (32,5%), Cina (28,2%) e Marocco (29,8%). I servizi alle famiglie, che includono le collaborazioni domestiche, assorbono invece gran parte dei lavoratori provenienti da Filippine (70,0%), Ucraina (67,8%), Sri Lanka (61,0%), Moldavia (54,4%), Perù (50,8%) e Ecuador (47,4%).

Quali misure possono incrementare gli effetti positivi dell'immigrazione o almeno evitare che l'attenuazione degli arrivi riduca nei prossimi anni l'apporto degli stranieri all'economia italiana? Confindustria propone un piano d'azione su tre fronti che mira a riattivare i flussi incoraggiando gli arrivi di stranieri qualificati e arginando l'immigrazione irregolare.

Primo, a livello nazionale occorre superare le rigidità del sistema a quote sia sburocratizzando ulteriormente le procedure sia consentendo di aggiornare i numeri dei decreti flusso anche "ex-post", per tener conto della domanda di lavoro effettiva (e non solo di quella prevista).

Secondo, a livello europeo è necessario appoggiare la proposta della Commissione che mira a sostituire e semplificare gli schemi nazionali esistenti per la concessione della Blue Card, strumento che consente ai lavoratori altamente qualificati di ottenere un permesso di soggiorno di durata triennale tramite una procedura agevolata. Confindustria ha recentemente firmato con le autorità competenti un protocollo di intesa per sveltire gli adempimenti richiesti alle imprese per gli ingressi con Blue Card.

Infine, occorre finanziare, anche con l'emissione di obbligazioni europee, la proposta del Governo italiano (Migration Compact), che prevede il sostegno economico per i paesi che controllano il flusso in uscita e reprimono il traffico illegale di migranti.

L'emergenza umanitaria iniziata nel 2014 ed esplosa nel 2015, con un afflusso senza precedenti di richiedenti asilo dal Medio Oriente e da alcuni paesi africani, ha reso urgente una revisione delle politiche di protezione internazionale a livello europeo. Tra paesi membri risulta, inoltre, molto eterogeneo il grado di preparazione all'accoglienza, in termini di infrastrutture, risorse finanziarie disponibili e misure predisposte per facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro dei rifugiati.

In Italia ci sono ampi margini di miglioramento, per esempio in relazione all'offerta di formazione professionale. In questo ambito Confindustria compie un passo attivo con la firma, nel giorno di presentazione di questo rapporto, di un Protocollo di intesa con il Ministero dell'Interno volto ad avviare iniziative comuni per l'inserimento al lavoro dei rifugiati, partendo da tirocini presso le imprese associate.

1. In Italia un'immigrazione recente di lavoratori giovani e poco istruiti

1.1 Stranieri al 9,7% della popolazione, ma grandi le differenze territoriali

Gli ultimi dati delle Nazioni Unite certificano che, nei primi tre lustri del XXI secolo, il numero di migranti internazionali è cresciuto del 41% (71 milioni di persone), ritmo di crescita più che doppio rispetto a quello della popolazione mondiale, che nello stesso periodo è aumentata del 20% (1 miliardo e 200 milioni di persone; Tabella 1).

Tabella 1

Italia e Spagna nuove mete di migranti (Numero di residenti nati all'estero)											
	in milioni					in % su popolazione					Contributo %* 2000-2015
	1990	1995	2000	2010	2015	1990	1995	2000	2010	2015	
Mondo	152,6	160,8	172,7	221,7	243,7	2,9	2,8	2,8	3,2	3,3	0,0
Europa	49,2	52,8	56,3	72,4	76,1	6,8	7,3	7,7	9,8	10,3	173,6
Regno Unito	3,7	4,2	4,7	7,6	8,5	6,4	7,2	8,0	12,1	13,2	58,0
Italia	1,4	1,8	2,1	5,8	5,8	2,5	3,1	3,7	9,7	9,7	119,2
Spagna	0,8	1,0	1,7	6,3	5,9	2,1	2,6	4,1	13,5	12,7	83,5
Francia	5,9	6,1	6,3	7,2	7,8	10,4	10,5	10,6	11,4	12,1	31,0
Germania	5,9	7,5	9,0	11,6	12,0	7,5	9,1	11,0	14,4	14,9	nc
USA	23,3	28,5	34,8	44,2	46,6	9,2	10,7	12,3	14,3	14,5	39,2

* Contributo % del saldo di migrazione totale alla crescita della popolazione. Un contributo superiore a 100 significa che in assenza di migrazioni la crescita complessiva sarebbe stata negativa.

nc = non calcolabile data la crescita complessiva negativa nonostante l'apporto positivo degli immigrati.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Nazioni Unite.

Le cause delle migrazioni moderne, a differenza di quelle preindustriali, sono da ricercare nei persistenti divari economici fra le aree del pianeta e nei tempi sfasati delle rivoluzioni demografiche. Ciò ha due implicazioni. In primo luogo, l'aumento della mobilità rappresenta un'opportunità non solo per chi vuole trasferirsi in un paese dove avere migliori prospettive di vita, ma anche per attenuare gli squilibri demografici dei paesi avanzati, principali mete di destinazione. Nel periodo 2000-2015, il saldo migratorio totale ha contribuito a circa il 39,2% dell'aumento della popolazione negli Stati Uniti e cambiato da negativo a positivo il segno della crescita della popolazione europea (contributo del 173,6%).

SALDO MIGRATORIO TOTALE

È la differenza tra immigrati ed emigrati. La crescita della popolazione è uguale al saldo naturale (la differenza fra i nati e i morti) più il saldo migratorio totale.

In secondo luogo, l'alto livello della mobilità internazionale non è un fenomeno transitorio se, come prevedono le Nazioni Unite, i paesi a basso reddito avranno circa 400 milioni di nuovi

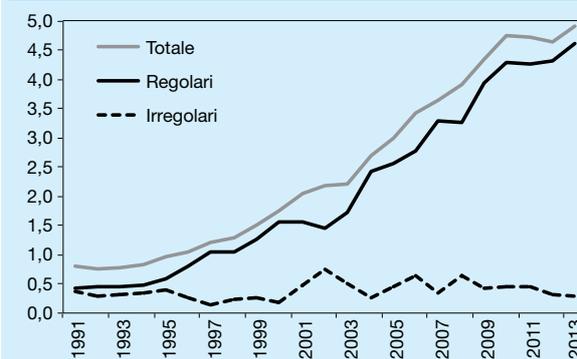
abitanti nei prossimi 20 anni (166 saranno 20-44enni, la classe di età che ha maggiori probabilità di lavorare e spostarsi), mentre in molti paesi avanzati aumenterà l'invecchiamento della popolazione, determinato da bassi indici di natalità e dalla crescita della speranza di vita.

L'Italia, dopo Spagna e Regno Unito, è il paese OCSE dove l'aumento dello stock di migranti internazionali è stato più pronunciato negli ultimi anni. Nonostante la crisi, nel periodo 2000-2010, il numero di residenti nati in un paese estero è aumentato di circa 3 milioni e mezzo, equivalente a un incremento di 6 punti percentuali della quota sulla popolazione (dal 3,7% al 9,7%). La crescita si è fermata nel quinquennio 2010-2015, ma senza arretrare come in Spagna. Per effetto di questi cambiamenti, nel corso degli ultimi tre lustri, l'Italia è passata dalla sedicesima all'undicesima posizione nella classifica mondiale dei paesi con il maggior numero di migranti internazionali. Sono stati determinanti i ricorrenti provvedimenti di regolarizzazione (che hanno fatto emergere nelle statistiche ufficiali gli immigrati irregolari), l'ampliamento delle quote previste nei cosiddetti decreti flusso e l'allargamento dell'Unione europea a diversi paesi dell'Europa dell'Est.

Un quadro molto simile emerge se si considera la presenza in Italia di residenti regolari con cittadinanza straniera invece di quelli nati all'estero¹ (si veda il riquadro *Come si misura la popolazione immigrata*). Il 1° gennaio 2016 erano oltre 5 milioni rispetto al milione e 300mila del 2001. La loro incidenza sulla popolazione residente complessiva è passata dal 2,3% all'8,3%. Nello stesso periodo, secondo stime della Fondazione Ismu, la presenza straniera irregolare, pur con notevoli oscillazioni, è rimasta grossomodo costante in termini assoluti (Grafico 1). La sua incidenza sull'immigrazione complessiva si è quindi ridotta notevolmente e nel decennio 2003-2013 è passata dal 23% al 6%.

Grafico 1

Irregolari in Italia: un numero trascurabile (Numero di residenti nati all'estero, in milioni)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Fondazione Ismu.

Come si misura la popolazione immigrata

L'assenza di una definizione univoca di migrante internazionale implica che esistano anche diversi metodi di misurazione. Due sono i più importanti: il primo conta il numero dei residenti nati in un paese straniero mentre il secondo quello dei residenti con cittadinanza straniera.

¹ D'ora in poi, se non diversamente specificato, la parola straniero si riferisce alla cittadinanza e non al luogo di nascita.

Il primo metodo è sicuramente da preferire per i confronti internazionali, data l'eterogeneità delle regole con cui i vari paesi concedono la cittadinanza. Inoltre, il secondo metodo sottostima lo stock di migranti internazionali, poiché non contabilizza chi ha deciso di richiedere e ha ottenuto la cittadinanza del paese che li ospita.

Anche il metodo della nascita ha, però, alcune controindicazioni. La più evidente è relativa ai paesi che in passato hanno vissuto importanti emigrazioni e hanno visto rientrare alcuni dei discendenti nati all'estero. In Italia, per esempio, risulta che, utilizzando il metodo della nascita, una quota non trascurabile di "immigrati" sia tedesca (3,8%) o svizzera (3,3%), in realtà, probabilmente, figli di italiani emigrati in Germania e Svizzera (Tabella A).

Tabella A

Tedeschi e svizzeri immigrati in Italia?
(Numero di stranieri in migliaia, 2015)

	Criterio		
	cittadinanza	nascita	Differenza
Romania	1.131,8	1.021,6	110,2
Albania	490,5	447,6	42,9
Marocco	449,1	425,2	23,8
Cina	265,8	200,4	65,4
Ucraina	226,1	222,2	3,8
Germania	36,7	220,0	-183,3
Svizzera	8,0	198,2	-190,1
Totale	5.014,4	5.788,9	-774,4

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT e Nazioni Unite.

La crescita della presenza straniera è stata accompagnata anche da un notevole cambiamento della sua composizione per provenienza. Quindici anni fa, i due paesi di origine maggiormente rappresentati erano extra-UE, rispettivamente Marocco (13,5%) e Albania (13,0%). Oggi invece i cittadini stranieri più numerosi sono i rumeni (22,6%), con al secondo e terzo posto gli albanesi (9,8%) e i marocchini (9,0%), seguiti dai cinesi (5,3%; Tabella 2). Oltre a essere cittadini comunitari (dal 2007), i rumeni hanno probabilmente una minore difficoltà di assimilazione grazie all'alta somiglianza lessicale fra la loro lingua e l'italiano. Sono inoltre in maggioranza donne (57,0%).

Tabella 2

Origine degli stranieri: aumenta la concentrazione con la crescita dei rumeni
(Stranieri residenti in Italia per paese di cittadinanza, in milioni e in % popolazione totale)

1991		2001		2005		2010		2015	
Paese	numero %	Paese	numero %	Paese	numero %	Paese	numero %	Paese	numero %
Marocco	39.911 11,2	Marocco	180.103 13,5	Albania	348.813 13,1	Romania	968.576 21,2	Romania	1.131.839 22,6
Germania	22.672 6,4	Albania	173.064 13,0	Marocco	319.537 12,0	Albania	482.627 10,6	Albania	490.483 9,8
Ex-Jugoslavia	17.137 4,8	Romania	74.885 5,6	Romania	297.570 11,1	Marocco	452.424 9,9	Marocco	449.058 9,0
Tunisia	16.695 4,7	Filippine	53.994 4,0	Cina	127.822 4,8	Cina	209.934 4,6	Cina	265.820 5,3
Francia	15.773 4,4	Ex-Jugoslavia	49.324 3,7	Ucraina	107.118 4,0	Ucraina	200.730 4,4	Ucraina	226.060 4,5

Fonte: elaborazioni CSC su dati Nazioni Unite.

La quota femminile è ancor più elevata nella popolazione ucraina residente in Italia (79,0%), mentre è sotto la media tra i marocchini (45,9%; Tabella 3). Le differenze riflettono in gran parte le opportunità lavorative fortemente segmentate tra settori a seconda del paese di provenienza, con rumene e ucraine impiegate in larga parte nei servizi domestici e di cura alle persone e i marocchini (così come gli albanesi e i cinesi) concentrati nell'industria della trasformazione.

Come per altri indicatori socio-demografici, anche l'incidenza dei cittadini stranieri è molto disuguale sul territorio nazionale. Nelle regioni del Centro-Nord più di un residente su dieci ha cittadinanza straniera, mentre nel Mezzogiorno meno di quattro su cento. In quasi tutte le regioni sono i rumeni i più rappresentati sul totale dei residenti stranieri, con punte del 45% in Basilicata e del 35% nel Lazio e in Piemonte. Fanno eccezione la Campania, dove i più numerosi sono gli ucraini (18,5%), e la Liguria, dove al primo posto ci sono gli albanesi (17,0%), seguiti a ruota dagli ecuadoregni (16,3%).

Un ulteriore aspetto interessante è la notevole eterogeneità intra-regionale, persino intra-provinciale, della presenza degli immigrati, legata, con ogni probabilità, alle differenti opportunità di lavoro (Grafico 2). Per esempio, nell'hinterland milanese convivono realtà come quelle dei comuni di Baranzate e Pioltello, dove la percentuale di residenti stranieri è rispettivamente del 31,7% e del 25,0%, e quelle dei comuni di Arese e Buccinasco, con il 5,0% e il 5,7%. Ma anche al Centro e nel Mezzogiorno vi sono aree limitrofe molto eterogenee. Per esempio, nei comuni di Acate e Vittoria, nel Ragusano, con economie piuttosto di-

Tabella 3

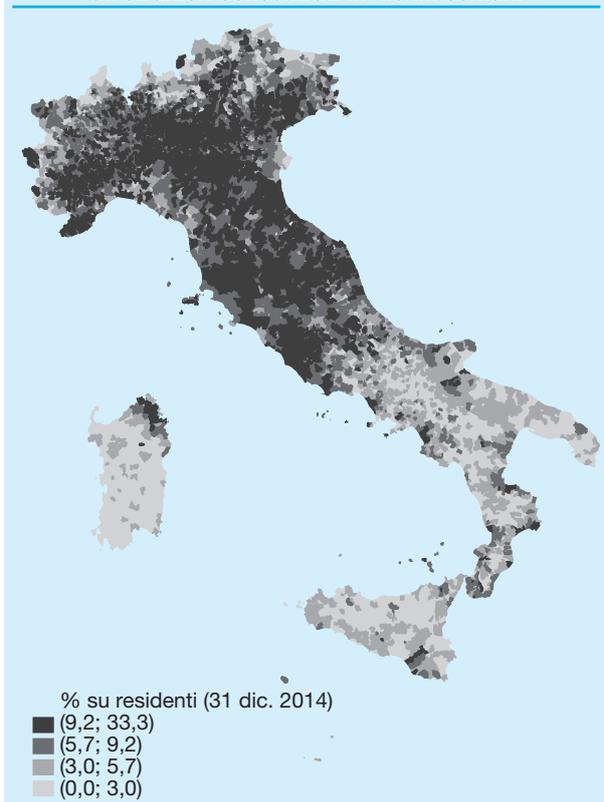
Molte donne fra i rumeni, molti uomini fra i marocchini
(Cittadini stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2015)

	Uomini	Donne	Numero	in % pop. tot.	quota % donne
Romania	487.203	644.636	1.131.839	22,6	57,0
Albania	254.622	235.861	490.483	9,8	48,1
Marocco	243.052	206.006	449.058	9,0	45,9
Cina	135.447	130.373	265.820	5,3	49,0
Ucraina	47.393	178.667	226.060	4,5	79,0
Altri UE-28	123.814	236.210	360.024	7,2	65,6
Altri non UE-28	1.205.079	1.246.098	2.091.153	41,7	59,6

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Grafico 2

Gli stranieri concentrati in alcuni comuni



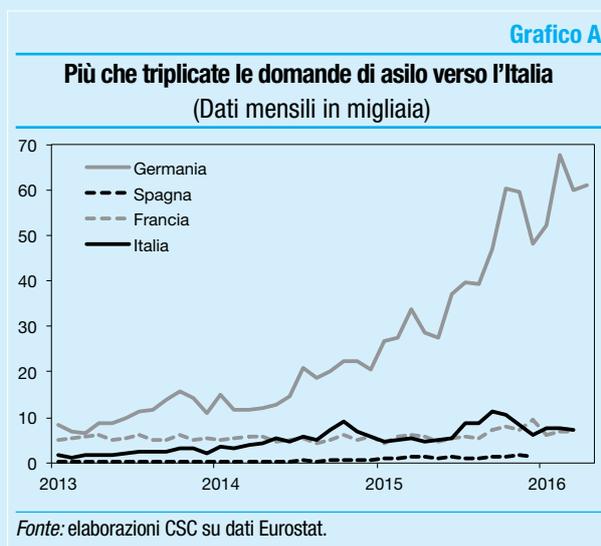
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

namiche basate sull'agricoltura intensiva e sull'industria della trasformazione, la quota di stranieri è rispettivamente del 26,4% e del 9,1% (più del doppio della media del Mezzogiorno). A poche decine di chilometri di distanza, invece, a Gela, fino a pochi anni fa sede di un importante polo petrolchimico, è straniero solo l'1,5% dei residenti.

La forte crescita dei rifugiati accentua le disparità di accettazione

Il grave deterioramento del quadro geopolitico in Medio Oriente ha molto accelerato l'afflusso di migranti verso l'Europa. Tanto da farlo diventare una questione centrale per l'agenda politica dell'Unione europea. Seppure i dati relativi al primo trimestre 2016 registrano un calo del 33% rispetto al quarto trimestre del 2015 (da 426mila del quarto trimestre del 2015 a 287.100 nel primo trimestre del 2016), permane incertezza sull'evoluzione dei flussi nei prossimi mesi. In una recente pubblicazione dell'FMI si riportano stime dell'UNHCR sul numero dei profughi in Siria e nei paesi limitrofi che ammonterebbe a un totale di circa 12 milioni di siriani¹. A tali numeri si potrebbero sommare i profughi provenienti da altri paesi caratterizzati da contesti ancora altamente instabili come Afghanistan, Iraq ed Eritrea. In Italia la gestione dei flussi di rifugiati è resa ancor più complessa dalla sua posizione al centro delle rotte migratorie che passano per il Nord Africa. La principale e, finora, più efficace misura adottata dall'UE è stata l'accordo con la Turchia che, avendo chiuso la rotta balcanica, si è tradotta in un incremento dei flussi che passano per la penisola italiana.

In Italia il numero di richieste di asilo mensili è aumentato di oltre tre volte tra il 2013 e il 2015, passando da una media di 2.218 a 6.961. Un'impennata maggiore e su scala più elevata si è osservata in Germania, dove le richieste di asilo sono passate da una media mensile di 10.559 nel 2013 a 39.709 nel 2015. Anche in Spagna il numero di domande medie mensili ha registrato un marcato aumento (373 nel 2013 e 1.232 nel 2015), ma partendo da livelli inferiori rispetto agli altri paesi considerati. In Francia l'aumento è stato più contenuto, seppure con un livello iniziale più elevato di Spagna e Italia. La Germania nel 2015 ha ricevuto il numero più alto di domande di asilo raccogliendo 476.510 richieste. L'Italia è seconda con 83.535 richieste, seguita dalla Francia con 75.755 e dalla Spagna con 14.780 (Grafico A).



¹ S. Aiyar, B. Barkbu, N. Batini, H. Berger, E. Detregiache, A. Dizioli, C. Ebeke, H. Lin, L. Kaltani, S. Sosa, A. Spilimbergo, P. Topalova, "The refugee surge in Europe: Economic Challenges," IMF staff discussion note, gennaio 2013.

Secondo i dati relativi al primo trimestre del 2016, la Germania si conferma il primo paese con 175mila domande ricevute (61% del totale), seguita dall'Italia con 22.300 (6%) e la Francia con 18mila (6%)².

Nel 2015, in Germania si è registrata un'incidenza delle richieste di asilo per mille abitanti pari a 5,9, oltre il doppio rispetto alla media UE-28, che si è attestata a 2,6. Tra i principali paesi europei, l'Italia è seconda con 1,4 richieste. Seguono la Francia con 1,1 e la Spagna con 0,3 (Grafico B).

Per l'Italia gli arrivi via mare costituiscono un ulteriore aggravio nella gestione dei rifugiati. Nel 2014, a fronte di 64.635 richieste di asilo, sono sbarcati in Italia 170.100 migranti. Nel 2015 le domande di asilo hanno toccato le 83.535 unità mentre gli sbarchi sono calati a 153.842. Nel biennio considerato, il 55% degli sbarcati si è sottratto alle procedure di identificazione, con l'obiettivo di raggiungere altri paesi della UE, dove lo status di rifugiato è riconosciuto con più facilità³ (Grafico C).

L'UE regola solo parzialmente la gestione delle procedure di asilo, limitandosi a garantire che non vi siano duplicazioni di domande da parte di stessi richiedenti in più paesi e fissando dei principi di massima da seguire per la valutazione. L'applicazione di tali principi resta quindi in larga parte sotto la responsabilità dei singoli stati membri. Differenze si registrano su come viene inteso il principio di accoglienza e sull'implementazione delle varie forme di aiuto previste dall'*acquis* europeo in materia di asilo, tra cui condizioni materiali (alloggio, vitto, vestiario, *vouchers* e aiuti finanziari), salute, lavoro ed educazione. Divergenze si rilevano anche sui tempi necessari per trattare le domande e sui parametri applicati alle diverse nazionalità di provenienza dei richiedenti asilo.

² Dati Eurostat pubblicati nel *newsrelease* 120/2016 del 16 giugno 2016.

³ Si veda Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 31 maggio 2016.

Grafico B

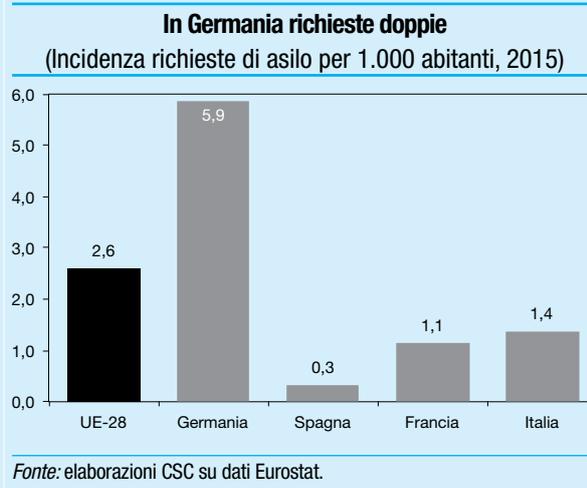
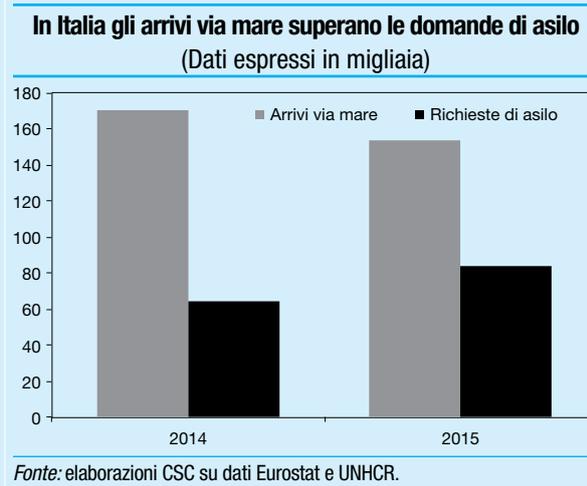


Grafico C



La mancanza di regole univoche e condivise per la valutazione delle domande di asilo è storicamente all'origine di marcate disparità nei tassi di accettazione delle richieste di asilo. Tali differenze si sono accentuate: nel 2015 sono oscillate tra il 57% di decisioni positive rilevate in Germania al 26% della Francia. In Italia si è registrato un tasso di accettazione pari al 42% e in Spagna del 32% (Grafico D). Dati preliminari suggeriscono che nei primi cinque mesi del 2016 il tasso di accoglienza in Italia si è attestato al 37%⁴.

Nel 2015, si rilevano forti differenze nei tassi di accoglienza anche tra le regioni italiane: 75% in Friuli Venezia Giulia e 16% in Sardegna. La Sicilia è la regione che ha accolto il maggior numero di richieste di asilo in valore assoluto, con oltre 6.133 decisioni positive a fronte di 13.739 richieste trattate. Seguono la Puglia con 4.062 richieste accettate su 8.940 domande ricevute e il Lazio con 3.688 richieste accolte a fronte di 9.227 ricevute (Grafico E).

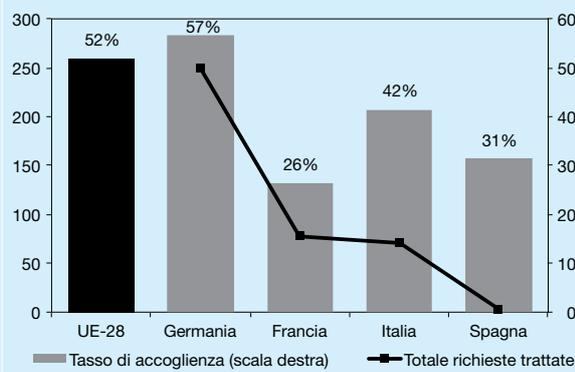
Il tasso di accoglienza varia in funzione dei paesi di origine dei richiedenti asilo. Per paesi con conflitti in atto è più elevato. Per altri, che non presentano condizioni di conflitto generalizzate ed estese alla maggior parte del territorio nazionale, il tasso può variare maggiormente, dipendendo da altri fattori come la presenza di relazioni bilaterali tra paesi. In Italia,

le domande di asilo provenienti dall'Afganistan sono quelle che hanno registrato il tasso di accettazione più elevato (95% delle 3.464 richieste presentate). I paesi con il più alto numero di domande presentate sono Nigeria, Gambia e Mali, con rispettivamente 12.568, 8.704 e

⁴ I dati per il 2016 sono stati forniti dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, Ministero dell'Interno. Tali dati sono soggetti a revisioni.

Grafico D

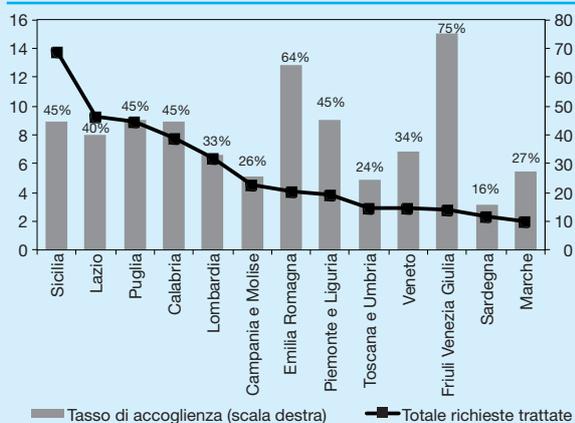
Forti disparità nell'accettazione nella UE... (Domande in migliaia; tasso d'accoglienza in % delle domande, 2015)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Grafico E

...e anche tra le regioni italiane (Domande in migliaia; tasso d'accoglienza in % delle domande, 2015)



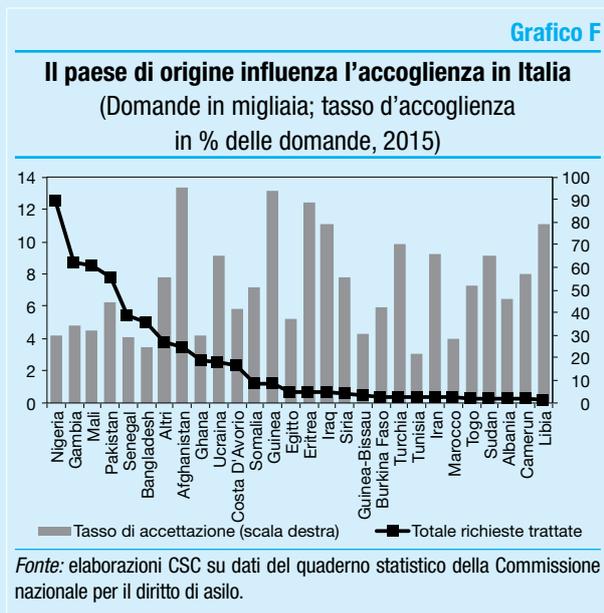
Fonte: elaborazioni CSC su dati del Ministero dell'Interno.

8.485 (tassi di accoglienza del 30%, 34% e 32%; Grafico F).

Nella già citata pubblicazione dell’FMI si discutono anche le implicazioni per le economie dove transitano o approdano i rifugiati. Nel breve periodo l’incremento dei flussi di rifugiati apporta una modesta accelerazione dei tassi di crescita imputabile alle politiche fiscali necessarie per fare fronte all’emergenza dei richiedenti asilo. Tali effetti saranno più pronunciati nei paesi di destinazione, tra i quali vengono citati Austria, Germania e Svezia.

Per l’Italia la gestione degli stranieri giunti via mare è costata 3,3 miliardi di euro nel biennio 2014-2015. Tali costi sono serviti a coprire la gestione degli arrivi e le successive attività di accoglienza e ospitalità per coloro che sono rimasti nel Paese. Costi aggiuntivi quantificabili in 1,6 miliardi sono ascrivibili al funzionamento dell’apparato amministrativo, alle prestazioni sanitarie e all’inserimento scolastico dei minori⁵. Gli effetti di medio/lungo periodo sono incerti e dipendono dal grado di integrazione (specialmente sul mercato del lavoro) che i singoli paesi riusciranno a offrire ai richiedenti asilo: una maggiore integrazione produce maggiori benefici.

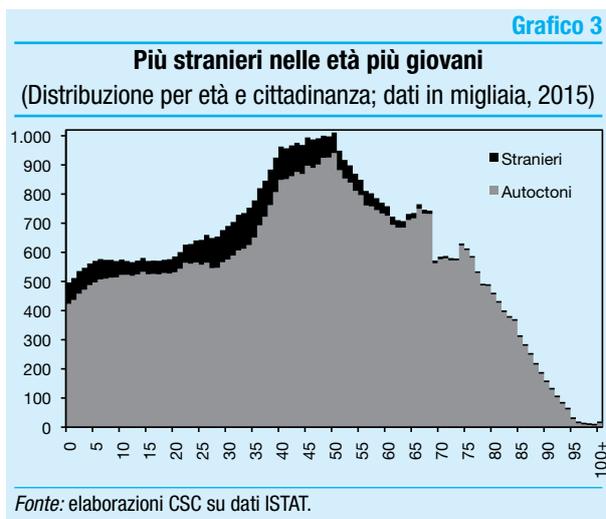
⁵ Si veda Banca d’Italia, cit.



1.2 Immigrati più giovani e meno istruiti degli italiani

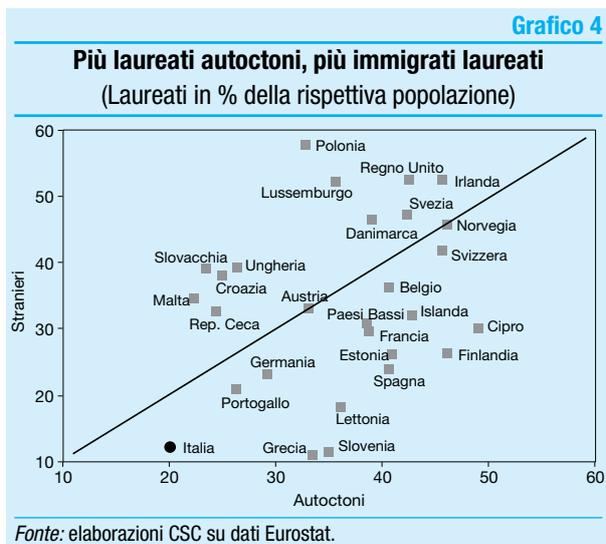
Gli stranieri residenti in Italia hanno caratteristiche diverse rispetto agli autoctoni. In primo luogo, sono relativamente giovani: nel 2015 la loro età mediana è di 34 anni, ben 12 in meno rispetto a quella dei cittadini italiani. Infatti il contributo della popolazione straniera si concentra nelle classi di età sotto i 50 anni (Grafico 3).

In secondo luogo, gli stranieri che vivono in Italia hanno un livello di istruzione relativamente basso. Fra i 25-54enni solo il 12,2% ha una laurea rispetto al 20,0%



degli autoctoni, mentre il 46,8% non è andato oltre un diploma di scuola media, rispetto al 34,7% dei nativi.

Gli immigrati in Italia sono poco istruiti anche rispetto a quelli residenti in altri paesi, come d'altronde lo sono gli italiani rispetto agli altri cittadini europei. Dal confronto internazionale emerge una correlazione positiva tra la quota di laureati nella popolazione autoctona di un paese e quella nella popolazione che vi è immigrata. La dotazione di capitale umano, quindi, è associata con la capacità di un paese di attirare immigrati istruiti (Grafico 4).



1.3 Stranieri e mercato del lavoro: elevata la partecipazione ma anche la concentrazione

In Italia la popolazione immigrata ha una partecipazione attiva al mercato del lavoro più elevata di quella degli autoctoni. Nel 2015 i cittadini stranieri tra i 15 e i 74 anni regolarmente residenti in Italia rappresentavano, infatti, l'8,8% della popolazione totale nella stessa classe di età ma l'11,0% della forza lavoro e, in particolare, il 10,6% degli occupati e il 15,0% delle persone in cerca di lavoro.

Gli immigrati in Italia incidono strutturalmente su una fetta del mercato del lavoro poco appetibile per la manodopera nazionale. Le loro opportunità lavorative sono caratterizzate da una marcata segmentazione settoriale e professionale. La quota dei cittadini stranieri passa da meno dell'1% in alcuni comparti del terziario (pubblica amministrazione, credito e assicurazioni) al 9,6% nell'industria in senso stretto, al 16,3% nelle costruzioni e al 18,7% nei servizi per il turismo (alberghi e ristoranti), per sfiorare il 40% nei servizi collettivi e personali che includono quelli domestici e di cura alla persona. La presenza in professioni qualificate è, inoltre, trascurabile, pari al 2,0%, in contrasto con quelle meno qualificate, dove oltre un occupato su tre è straniero (34,5%). Tra il personale non qualificato nei servizi collettivi e personali l'incidenza dei lavoratori stranieri arriva quasi al 70%, a riflesso della predominanza degli immigrati nel lavoro domestico (Tabella 4).

Elaborazioni ISTAT mostrano che uno straniero ha una probabilità di trovare un'occupazione non qualificata sette volte più alta rispetto a un italiano con le stesse caratteristiche demografiche e lo stesso titolo di studio; tra le donne la probabilità di avere lavori a bassa qualifica è di nove volte superiore per le straniere². Sembra, quindi, che ci sia una maggiore disponibilità da parte degli stranieri, anche quelli più istruiti, ad accettare lavori *low skilled* e meno remunerati,

² Si veda a riguardo ISTAT (2013), *La situazione del Paese*, Rapporto annuale 2013, 22 maggio.

con orari scomodi e poche possibilità di carriera, disponibilità probabilmente legata anche alla necessità di avere un lavoro per mantenere il permesso di soggiorno, oltre che di sostenere le famiglie rimaste nel paese di origine.

Tabella 4

Stranieri in Italia concentrati in settori e occupazioni a minore contenuto professionale (Lavoratori di cittadinanza straniera in % dei lavoratori totali, 2015)								
Settore	Occupazione							Totale
	Dirigenti, professioni intellettuali e tecniche	Impiegati e addetti al commercio e servizi	Operai e artigiani	Personale non qualificato	Totale dipendenti	Autonomi	Collaboratori	
Agricoltura	1,7	6,6	31,3	32,6	29,9	0,6	35,4	15,8
Industria in senso stretto	2,4	2,6	15,1	15,6	10,5	2,9	4,2	9,6
Costruzioni	1,7	0,7	24,2	31,0	20,1	11,1	17,8	16,3
Commercio	1,8	4,6	9,3	21,4	6,0	6,7	9,0	6,3
Alberghi e Ristoranti	3,2	21,5	22,0	42,6	23,3	6,8	14,8	18,7
Trasporto e magazzinaggio	1,9	2,6	12,4	36,4	10,7	5,6	5,6	10,1
Servizi di informazione e comunicazione	2,3	1,4	0,0	0,0	2,1	1,3	3,6	2,0
Attività finanziarie e assicurative	0,4	0,7	0,0	36,6	0,6	0,7	0,0	0,6
Attività immobiliari e servizi alle imprese	1,9	2,3	20,0	27,8	10,7	2,3	10,0	7,3
Amministrazione pubblica	0,2	0,0	0,7	2,0	0,2	0,0	1,0	0,2
Istruzione, sanità e altri servizi sociali	1,9	5,8	3,2	3,7	2,9	15,8	1,7	3,1
Altri servizi collettivi e personali	8,5	46,0	23,0	69,6	49,0	31,6	3,0	39,9
Totale	2,0	10,5	16,5	34,5	12,4	5,6	4,1	10,6

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Incrociando il tipo di professione con il livello di istruzione, appare evidente un pronunciato fenomeno di sovra-istruzione della manodopera straniera. Tra i laureati la quota di immigrati impiegati con mansioni di basso livello è pari al 23,2% del totale, a fronte dello 0,4% degli italiani; e l'83,8% di questi ultimi ricopre la funzione di "dirigente, professioni intellettuali e tecniche" contro appena il 36,7% degli stranieri laureati (Tabella 5). Il fatto che i lavoratori stranieri, anche se laureati, siano impiegati con elevata frequenza in lavori manuali e non qualificati è uno dei motivi per cui l'Italia è un paese poco attrattivo e spiega almeno parte della bassa percentuale di laureati tra gli immigrati (si veda Grafico 4 nel paragrafo precedente).

Tabella 5

Stranieri in lavori poco qualificati, anche se laureati								
(Italia, 2014; % di lavoratori in diverse professioni, per cittadinanza e livello di istruzione)								
Occupazione	Titolo di studio							
	Fino a licenza media		Diploma		Laurea		Totale	
	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri
Dirigenti, professioni intellettuali e tecniche	7,6	1,3	35,9	4,9	83,8	36,7	37,3	7,1
Impiegati e addetti al commercio e servizi	30,0	24,2	40,6	28,9	14,7	30,3	31,8	27,0
Operai e artigiani	44,7	33,6	18,2	32,5	1,1	9,7	22,8	30,3
Personale non qualificato	17,7	40,9	5,3	33,6	0,4	23,2	8,1	35,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

PERSONALE NON QUALIFICATO

Comprende le professioni che richiedono lo svolgimento di attività semplici e ripetitive, per le quali non è necessario il completamento di un particolare percorso di istruzione e che possono comportare l'impiego di utensili manuali, l'uso della forza fisica e una limitata autonomia di giudizio e di iniziativa nell'esecuzione dei compiti. Si tratta di lavori di manovalanza e di supporto esecutivo nelle attività di ufficio, nei servizi alla produzione, nei servizi di istruzione e sanitari; compiti di portierato, di pulizia degli ambienti; svolgono attività ambulanti e lavori manuali non qualificati nell'agricoltura, nell'edilizia e nella produzione industriale.

Disaggregando i dati per singoli paesi di cittadinanza, si osserva una strutturale segmentazione dei lavoratori stranieri tra settori economici a seconda dell'origine. L'industria in senso stretto, per esempio, assorbe buona parte dei lavoratori provenienti da Ghana (58,6%) e Pakistan (43,5%), ma anche circa un terzo di quelli da India (32,5%), Cina (28,2%) e Marocco (29,8%). Un altro 10,5% di marocchini è impiegato nelle costruzioni, dove si concentrano anche egiziani (14,7%) e, in misura ancora maggiore, albanesi (28,3%) e tunisini (22,8%). Nei servizi alberghieri e di ristorazione, invece, si collocano con maggiore frequenza bengalesi (29,8%), egiziani (33,4%) e cingalesi (14,4%), mentre i servizi alle famiglie, che includono le collaborazioni domestiche, assorbono gran parte dei lavoratori provenienti da Filippine (70,0%), Ucraina (67,8%), Sri Lanka (61,0%), Moldavia (54,4%), Perù (50,8%) e Ecuador (47,4%). La segmentazione settoriale si acuisce disaggregando per sesso, per raggiungere punte del 64,6% di uomini del Ghana nell'industria in senso stretto e del 92,9% di donne dello Sri Lanka nel settore dei servizi alle famiglie.

La crisi ha colpito in misura più marcata la componente immigrata della forza lavoro. Nel 2007 il tasso di occupazione degli stranieri era pari al 67,1% contro il 58,1% degli italiani, ma nei suc-

cessivi otto anni è diminuito di 8,2 punti percentuali (al 58,9%) contro un calo di 2,1 punti tra gli autoctoni (al 56,0%). Gran parte del deterioramento delle opportunità lavorative ha coinvolto gli uomini stranieri, tra i quali la quota di occupati è crollata di 14,2 punti, contro i 4,7 degli italiani. La differenza è spiegata dalla forte concentrazione di lavoro immigrato nei settori più colpiti dalla crisi, ovvero le costruzioni e il manifatturiero. Per le donne straniere, invece, impiegate per lo più nei servizi domestici e di cura alla persona (settori meno ciclici), la riduzione del tasso di occupazione è stata solo di 2 punti percentuali contro l'incremento di 0,5 punti per le italiane (Tabella 6).

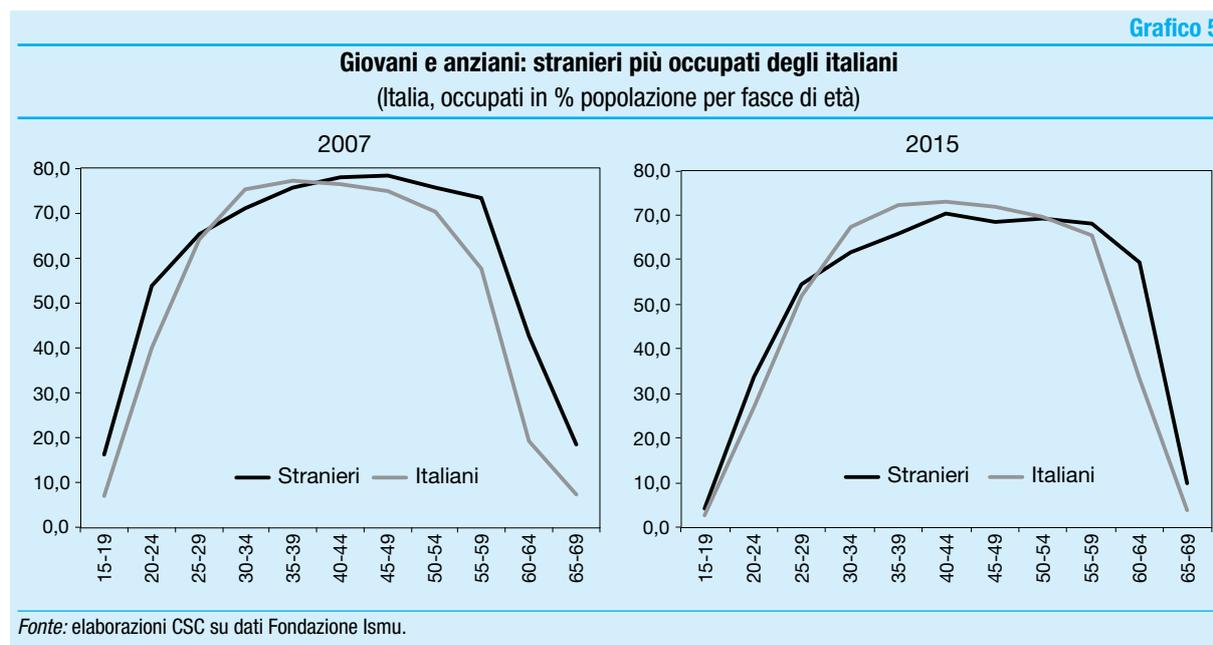
Disaggregando in base alle classi di età, si rileva che il differenziale tra tassi di occupazione per cittadinanza è dovuto solo in parte a effetti di composizione. La quota di 25-50enni, che ha tassi di occupazione più alti, è infatti più elevata tra gli immigrati: 55,0% contro 34,4% nel 2015. Ma anche tra i più giovani e tra i più anziani il tasso di occupazione degli stranieri è più elevato che tra gli italiani. La maggiore partecipazione degli stranieri in queste fasce di età, che per gli italiani sono associate con scuola e pensione, è ascrivibile a condizioni socio-economiche più svantaggiate, che aumentano il bisogno di lavorare e l'adattabilità al tipo di impiego. Il differenziale per cittadinanza nei tassi di occupazione di giovani e anziani appare strutturale, non essendo svanito nemmeno durante la crisi. Nelle classi di età centrali, invece, la quota di occupati tra gli stranieri, partendo da livelli simili, è scesa a causa della crisi più che tra i nativi (Grafico 5).

Tabella 6

Stranieri più colpiti dalla crisi (Tasso di occupazione, 15-64 anni, valori %)						
	Italiani			Stranieri		
	2007	2015	Var. 2007-2015	2007	2015	Var. 2007-2015
Uomini	69,8	65,1	-4,7	83,5	69,4	-14,2
Donne	46,3	46,9	0,5	51,8	49,7	-2,0
Totale	58,1	56,0	-2,1	67,1	58,9	-8,2

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Grafico 5

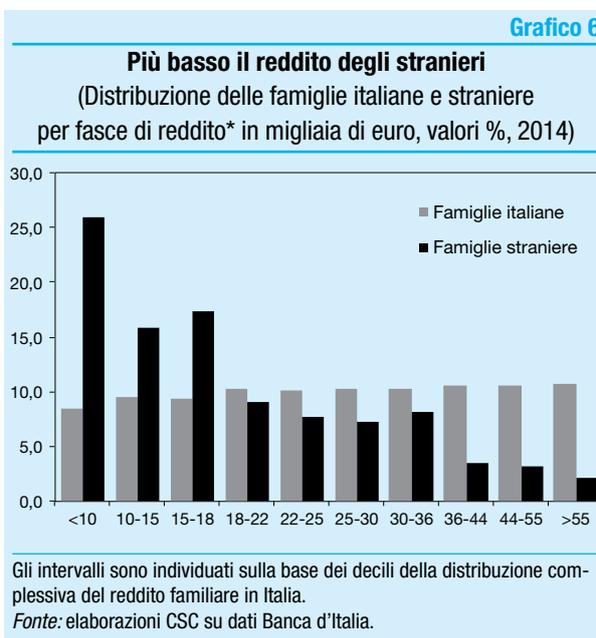


1.4 Per gli immigrati basse retribuzioni ed elevata povertà

Nel 2015 le retribuzioni annuali degli stranieri erano inferiori del 26% rispetto a quelle degli italiani; il differenziale scende al 22% se si tiene conto della composizione per sesso e per livello di istruzione; e si riduce al 6% a parità di settore e livello professionale³.

Il divario retributivo, insieme alla minore detenzione di ricchezza reale e finanziaria⁴, implica che il reddito familiare degli stranieri sia inferiore di quello degli autoctoni. I dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia mostrano che nel 2014 quasi il 60% dei nuclei con a capo uno straniero aveva un reddito inferiore o uguale a 18mila euro (aveva, cioè, un reddito che non andava oltre il terzo decile della distribuzione complessiva), contro il 27,3% delle famiglie con a capo un italiano. La quota delle famiglie straniere decresce progressivamente negli intervalli di reddito più alto, fino al 2,2% dell'ultimo decile (Grafico 6).

Il differenziale di disponibilità economica effettiva è ancora più ampio di quanto fin qui mostrato, dato che le famiglie straniere sono più numerose e hanno un maggior numero di minori. Il divario, quindi, cresce se si considera la struttura familiare: nel 2014 il reddito disponibile equivalente medio annuo delle famiglie con a capo un individuo nato all'estero era inferiore di circa un terzo rispetto a quello delle famiglie italiane. Per il 43,6% delle famiglie straniere il reddito equivalente era inferiore al 60% della mediana, un valore che indica convenzionalmente una situazione di povertà relativa, contro il 20,4% per gli italiani.



REDDITO EQUIVALENTE

È una misura del livello di benessere individuale ottenuta tenendo conto della struttura e della composizione familiare. È calcolata dividendo il reddito familiare per un numero di componenti "equivalenti" del nucleo, pari a 1 per il primo componente adulto, 0,5 per ogni altro componente di almeno 14 anni di età e 0,3 per ogni minore di 14 anni.

³ Le elaborazioni sono condotte su microdati ISTAT, Indagine Forze Lavoro 2015, e sono relative alla retribuzione mediana.

⁴ Su dati Banca d'Italia, nel 2014 la ricchezza reale e finanziaria delle famiglie straniere risultava mediamente pari all'1,6% di quella dei nuclei italiani.

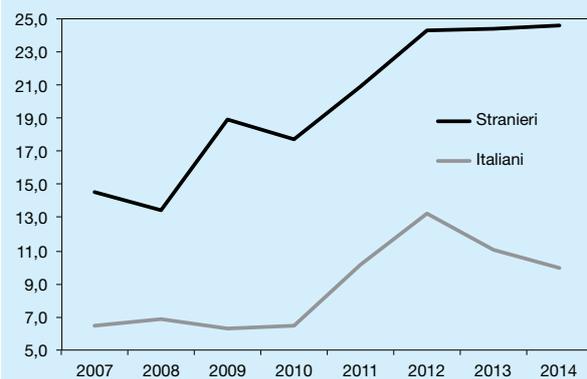
Dati Eurostat mostrano che la situazione degli stranieri in Italia, in termini di povertà, sta peggiorando: dal 2007 al 2014 il loro tasso di grave deprivazione materiale è cresciuto del 69,7%, ovvero più del già ampio aumento registrato per gli italiani (+53,8%; Grafico 7).

GRAVE DEPRIVAZIONE MATERIALE

Sono gravemente deprivati gli individui che vivono in una famiglia con almeno quattro dei nove problemi seguenti: i) non poter sostenere spese impreviste di importo pari o sopra gli 800 euro; ii) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti; iii) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere iv) una settimana di ferie all'anno lontano da casa; v) un pasto adeguato ogni due giorni, cioè con proteine di carne o di pesce (o equivalente vegetariano); vi) una lavatrice; vii) un televisore a colori; viii) un telefono; ix) un'automobile.

Grafico 7

Con la crisi stranieri più poveri
(Italia, tasso di grave deprivazione materiale, popolazione dai 18 anni, valori %)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

I dati ISTAT sui livelli di povertà assoluta, provenienti dall'Indagine sulle spese delle famiglie e relativi al 2014, confermano i forti divari tra immigrati e autoctoni: vive in condizioni di povertà assoluta il 23,4% delle famiglie composte solo da stranieri, contro il 4,3% delle famiglie italiane.

POVERTÀ ASSOLUTA

Sono in condizione di povertà assoluta le famiglie con una spesa complessiva per consumi inferiore al valore monetario, a prezzi correnti, di un paniere di beni e servizi considerati essenziali, definito in base all'età dei componenti della famiglia, all'area geografica e alla tipologia del comune di residenza.

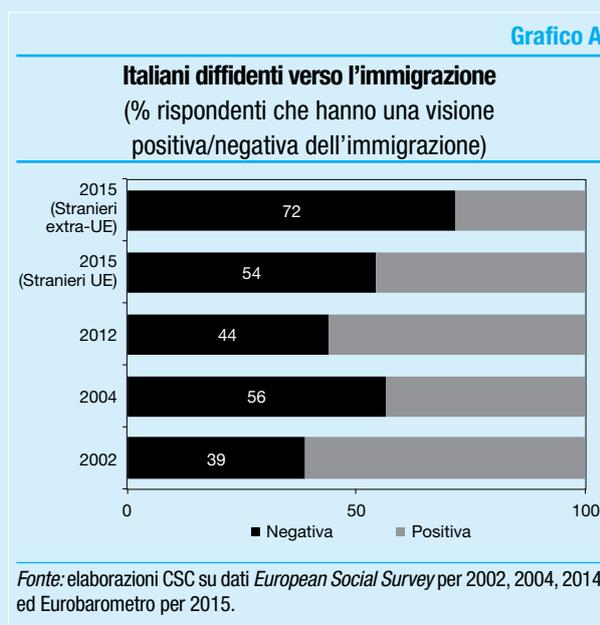
Combattere la povertà con uno strumento universale e condizionato disinnescerebbe il crescente divario fra italiani e stranieri, favorendo il processo di integrazione. Il Disegno di Legge Delega dello scorso febbraio va nella giusta direzione.

Immigrazione: tanta paura per nulla

L'immigrazione è spesso fonte di preoccupazione per gli abitanti dei paesi di destinazione, soprattutto in periodi di forte aumento dei flussi in entrata come quello attuale. Basti pensare che, in un solo anno, la percentuale di italiani che annovera l'immigrazione tra i temi caldi per l'Eurozona è schizzata dal 29,0% di novembre 2014 al 49,0% di fine 2015. Ma quanto sono fondati questi timori? Essere in grado di distinguere i dati reali dal sentire comune è cruciale per favorire una discussione pubblica equilibrata e per poter meglio organizzare politiche di integrazione sociale e lavorativa degli immigrati.

Il quadro che emerge da indagini di tipo qualitativo sulla percezione del fenomeno è quello di un'Italia tenacemente diffidente verso gli stranieri. La *European Social Survey* chiede, in tre anni differenti, se lo stabilirsi in Italia di persone nate all'estero sia, nel complesso, positivo o negativo per l'economia del Paese. Su una scala da 0 (negativo) a 10 (positivo), una percentuale abbastanza stabile di rispondenti rivela di considerare l'immigrazione un fenomeno negativo: nel 2002 il 39,0% assegnava una valutazione inferiore a 5, nel 2004 il 56,0% e nel 2012 il 44,0%. Una domanda simile è stata posta dall'*Eurobarometro* nel 2015: ne risulta che per quasi tre italiani su quattro (72,0%) l'immigrazione di provenienza extra-UE evoca sensazioni abbastanza o molto negative, e oltre uno su due (54,0%) dichiara di avere la stessa reazione nei confronti dei "cugini" comunitari che si trasferiscono in Italia (Grafico A). Lo straniero spaventa, dunque, in quanto tale, anche se non arriva da molto lontano.

Su ciò l'Italia è in buona compagnia, visto che secondo un'indagine condotta tra il 2012 e il 2014 l'Europa risulta piuttosto avversa all'immigrazione¹. Infatti, mentre la maggior parte degli europei (52,1%) vorrebbe flussi migratori più contenuti, solo il 39,3% dei nord-americani sono della medesima opinione. Anzi, un 26,0% di essi desidera aprire le frontiere a un maggior numero di persone (7,5% in Europa). Tra i paesi europei, tuttavia, sussistono forti differenze: in quelli del Nord la maggioranza dei cittadini si dichiara a favore di immigrazione a livelli maggiori o uguali a quelli attuali, mentre i paesi del Sud condividono il desiderio di vedere ridotti i flussi in entrata. In particolare, si riscontra grande diffidenza nei paesi che si



¹ Si veda IOM (2015), *How the World Views Migration*.

affacciano sul Mediterraneo e sono punto di sbarco per i migranti provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente: più di quattro greci su cinque vorrebbero livelli di immigrazione inferiori (84,0%), così come oltre uno spagnolo su due (56,0%) e tre italiani su cinque (67,0%).

L'identikit dello scettico per eccellenza è facilmente desumibile dai dati della *European Social Survey* del 2012. Chi ha frequentato l'università, ad esempio, ha una probabilità più di due volte inferiore di essere ostile all'immigrazione rispetto a individui con un livello di istruzione più basso (il 15,5% dei primi contro il 38,0% dei secondi); così come è più probabile che sia un adulto sopra i 55 anni di età a mostrarsi diffidente (40,2%) piuttosto che una persona più giovane (32,3%). L'attitudine verso i fenomeni migratori risulta inoltre strettamente connessa agli interessi personali dei rispondenti, alla loro situazione lavorativa individuale, al loro grado di soddisfazione nei confronti dell'andamento dell'economia nazionale. Chi si dichiara molto interessato alla politica ha la metà della probabilità di avere una visione negativa dei fenomeni migratori rispetto a chi non lo è per nulla (20,0% dei primi contro il 40% dei secondi).

Inoltre, credere che l'andamento dell'economia nazionale sia soddisfacente e avere un contratto a tempo indeterminato sono ambedue fattori che diminuiscono la probabilità di considerare l'immigrazione un problema piuttosto che un'opportunità, di quasi 19 e 17 punti percentuali rispettivamente (19,0% di chi trova soddisfacente l'economia del paese contro il 37,8% di chi no; 29,5% di chi è a tempo indeterminato contro il 34,5% dei determinati e il 46,8% di tutti gli altri). In altre parole, una situazione economicamente stabile da un punto di vista individuale e collettivo consente di avere opinioni concilianti nei confronti degli stranieri.

Ma quali sono le motivazioni dello scettico? Quanti dei suoi timori sono supportati da evidenze empiriche? Gli aspetti relativi alla sicurezza, ai costi per lo Stato e alla concorrenza nel mercato del lavoro sono le tipiche ragioni di avversione all'immigrazione sulle quali poi si fondano richieste di inasprimento delle politiche migratorie. Circa un terzo degli italiani crede che gli stranieri rappresentino un costo netto per il bilancio pubblico (29,6%), altrettanti sono convinti che abbassino il livello medio dei salari (34,0%), circa due su cinque che sottraggano posti di lavoro (39,0%) e oltre tre su cinque che aumentino il tasso di criminalità (62,5%).

Questi specifici timori concorrono a determinare una visione negativa dell'immigrazione: tra chi crede che l'immigrazione sia, in generale, un male per l'economia italiana, ben il 62,5% teme le eccessive spese per lo Stato, il 51,3% l'abbassamento dei salari, il 63,9% la competizione sul mercato del lavoro e l'80,5% un aumento della criminalità (Tabella A).

Tuttavia, si tratta di timori largamente infondati. Le famiglie immigrate versano in imposte dirette e indirette e in contributi sociali più di quel che ricevono in servizi pubblici e trasferimenti. Nel mercato del lavoro, anche alla luce della sua segmentazione, prevale una funzione di complementarietà piuttosto che di concorrenzialità tra lavoro straniero e italiano. Pochi, infine, sono gli studi che analizzano in maniera strutturata la connessione tra criminalità e immigrazione in Italia, ma nessuno riscontra un nesso causale tra i due fenomeni tale da giustificare la paura degli italiani. Bianchi, Buonanno e Pinotti (2012), ad esempio,

Tabella A

Cosa pensano gli italiani (% di risposte)				
Gli immigrati:	UE-15	Italia	Visione positiva dell'immigrazione	Visione negativa dell'immigrazione
Abbassano gli stipendi	38,6	34,0	23,2	51,3
Sottraggono posti di lavoro	39,5	39,0	25,9	63,9
Sono un costo per lo Stato	46,4	29,6	15,3	62,5
Peggiorano i problemi legati alla criminalità	68,2	62,5	52,7	80,5

Fonte: elaborazioni CSC su dati *European Social Survey* 2002.

incrociano le informazioni disponibili sui permessi di soggiorno e il numero di crimini denunciati in Italia nel periodo che va dal 1990 al 2003. Se da una parte si registra una correlazione positiva tra stranieri e reati contro la proprietà (che sono solo una minima frazione del totale), dall'altra non si riscontra alcun nesso causale significativo tra immigrazione e livello della criminalità. Nunziata (2014) mostra che a incrementi del numero di stranieri in Europa non corrisponde affatto un aumento nella quantità di crimini riportati, ma solo una diminuzione della sicurezza percepita².

C'è dunque da chiedersi quanto i luoghi comuni sull'immigrazione siano frutto di una reale consapevolezza e conoscenza del fenomeno e quanto siano invece dovuti a pregiudizi e carenza di informazione. Errori di percezione quali la sovrastima della dimensione della popolazione straniera nel proprio paese sono piuttosto diffusi, e gli italiani non ne sono certo immuni: un'indagine Ipsos del 2015 rileva che gli italiani, sbagliando di circa 17 punti percentuali, sono i peggiori in Europa³. Anche il modo in cui il tema viene affrontato dai media non aiuta: meno di un terzo degli italiani crede che le politiche migratorie dell'Unione europea si fondino su fatti e dati affidabili (32,0%), gli altri sono della convinzione opposta (36,0%) o addirittura non sanno esprimersi a riguardo (32,0%).

Ma può un'informazione corretta mitigare o correggere questi difetti del sentire comune? I risultati della *TransAtlantic Trends Survey* sembrerebbero indicare di sì. L'indagine del 2014 chiede a circa mille italiani se ci siano troppi stranieri nel Paese, ma mentre a metà del campione vengono fornite stime ufficiali sul tasso di immigrati in Italia, l'altra metà non riceve alcun dato. Il risultato è che solo il 22,0% dei partecipanti informati ritiene che il numero di immigrati in Italia sia eccessivo, contro il doppio dei non informati (44,0%).

² Si vedano L. Nunziata (2014), *Immigration and Crime: New Empirical Evidence from European Victimization Data*, IZA Discussion Paper n.8632, e M. Bianchi, P. Buonanno e P. Pinotti (2012), *Do immigrants cause crime?*, Journal of the European Economic Association, n.10(6).

³ Si veda N. Pagnoncelli (2016), *Dare i numeri*, Edizioni Dehoniane, Bologna.

Nell’ottica di gestire al meglio un fenomeno in crescita e difficilmente arginabile, è opportuno comprendere e considerare seriamente le preoccupazioni dei cittadini nei paesi di destinazione, evitando così scetticismo, diffidenza e populismi. Strutturare la discussione pubblica attorno a proposte concrete, supportate da una ricerca scientifica rigorosa, è il modo più efficace per correggere le opinioni dei nativi dove esse risultino infondate, rassicurarli sugli effetti economici e sociali dell’immigrazione e creare un clima di inclusione a beneficio di tutti.

2. Gli immigrati: una potente marcia in più per l’economia e la società italiane

2.1 Gli stranieri controbilanciano il calo demografico

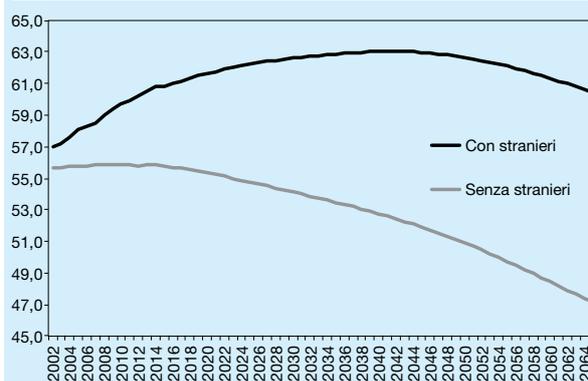
Il primo e principale beneficio dell’immigrazione è demografico. In Italia, come in altri paesi sviluppati, l’immigrazione attenua gli squilibri derivanti dall’invecchiamento della popolazione, grazie sia alla più giovane età sia alla maggiore fertilità degli stranieri.

In assenza di immigrati la popolazione in Italia si sarebbe ridotta di 128mila unità dal principio del 2002 all’avvio del 2015, a causa di un saldo naturale (nati meno morti) sempre più in rosso. Al contrario, grazie ai nuovi arrivi e alle loro nascite (oltre 75mila nel 2014, contro poco più di 5mila morti), nello stesso periodo gli stranieri hanno fatto salire la popolazione residente nel Paese di 3,8 milioni, a 60,8 milioni (Grafico 8).

Gli immigrati danno un notevole impulso soprattutto alla popolazione in età lavorativa (tra i 15 e i 64 anni): nel 2015 i cittadini stranieri in questa fascia demografica erano quasi 4 milioni (il 10,0% del totale); secondo proiezioni ISTAT, nel 2065 saranno oltre 7 milioni (22,7%; Grafico 9). Nel cinquantennio 2015-2065 la popolazione autoctona di 15-64enni diminuirà di oltre 170mila unità all’anno. Una depres-

Grafico 8

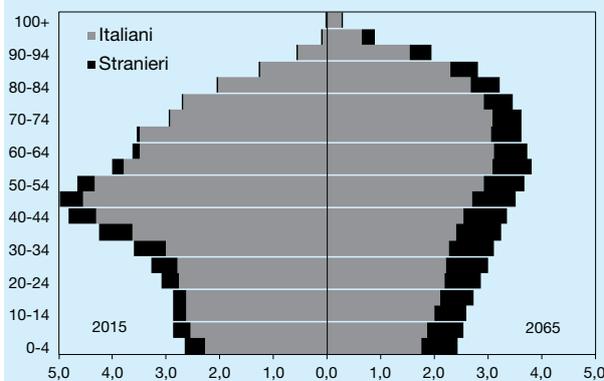
Gli stranieri impediscono il calo demografico
(Italia, popolazione residente in milioni al 1° gennaio di ogni anno)



Fonte: elaborazioni CSC su dati e proiezioni ISTAT.

Grafico 9

Stranieri sempre più giovani degli italiani
(Italia, popolazione per classi di età in milioni, 2015 e 2065)



Fonte: elaborazioni CSC su dati e proiezioni ISTAT.

sione demografica notevole che non potrà che essere contrastata - almeno parzialmente - da consistenti flussi di immigrazione, pena un forte ridimensionamento dell'economia e di tutta la vita sociale del Paese. E una ragione in più per puntare a più alti livelli di produttività.

Un altro modo per valutare quanto l'immigrazione in Italia contribuisca alla correzione degli squilibri demografici è l'analisi dell'andamento del tasso di dipendenza, ovvero del rapporto tra numero di *over-65* e popolazione "in età da lavoro" (15-64 anni). Nel 2015 il tasso di dipendenza era pari al 33,7% (dal 27,9% nel 2002), ma senza la popolazione straniera sarebbe risultato più elevato di 3,3 punti. L'apporto della popolazione di origine straniera è destinato a crescere rapidamente. Sulla base delle previsioni demografiche dell'ISTAT, nel 2065 il tasso di dipendenza dovrebbe collocarsi attorno al 60%; ma in assenza dei flussi migratori previsti per i prossimi cinquant'anni raggiungerebbe il 70%.

2.2 Nel lavoro gli immigrati fanno poca concorrenza agli italiani

Senza immigrati l'input di lavoro in Italia, misurato dal numero di persone occupate, sarebbe rimasto sostanzialmente piatto tra 2004 e 2007 (+49mila unità), per poi diminuire di 1 milione 340mila unità tra 2008 e 2015. Includendo l'apporto di forza lavoro straniera, invece, gli occupati sono aumentati di 532mila unità nel quadriennio pre-crisi e l'emorragia occupazionale degli ultimi otto anni è stata contenuta a 432mila unità (Grafico 10).

Quantificare in questo modo il contributo dell'immigrazione all'occupazione, tuttavia, implica assumere che l'afflusso di offerta di lavoro straniera non alteri il mercato del lavoro per la popolazione autoctona. Un'ampia letteratura economica (teorica ed empirica) documenta, invece, numerosi canali attraverso i quali l'immigrazione influenza le opportunità occupazionali, oltre che la produttività e le retribuzioni, dei cittadini del paese ospite. Canali che a loro volta dipendono da diversi fattori che modificano la dimensione e il segno di tali effetti.

In primo luogo, bisogna distinguere tra "effetti di scala" ed "effetti distributivi". Nell'ipotesi estrema in cui la composizione dei lavoratori stranieri fosse identica a quella dei nativi (in termini di competenze rilevanti sul mercato del lavoro), l'unico impatto dell'immigrazione sarebbe di espandere le dimensioni dell'economia. Tale "effetto di scala" è tanto più ampio quanto più l'aumento dell'offerta di lavoro generato dall'immigrazione è accompagnato da un aumento dell'offerta e utilizzo di altri fattori di produzione (capitale e risorse naturali), il che avviene



nel medio-lungo periodo. Nell'immediato, invece, potrebbero prevalere "effetti distributivi", a svantaggio di quei lavoratori nativi con caratteristiche di competenze, sesso ed età più simili a quelle degli immigrati (in tal caso i nativi potrebbero subire riduzioni di salari e/o opportunità di lavoro) e a favore dei lavoratori nativi con caratteristiche più diverse (che, diventando relativamente più scarsi, dovrebbero venir meglio pagati).

Questi effetti di "concorrenzialità" piuttosto che di "complementarietà" tra lavoro straniero e autoctono dipendono, dunque, dalle caratteristiche della popolazione immigrata rispetto a quelle della popolazione nativa. Nel caso dell'Italia, l'afflusso di manodopera straniera, per lo più poco qualificata, rischia di ridurre le opportunità occupazionali e/o i salari di cittadini italiani con bassi livelli di istruzione ed esperienza, ma d'altro canto può aumentare la domanda di lavoro per funzioni più qualificate e maggiormente rappresentate dai nativi.

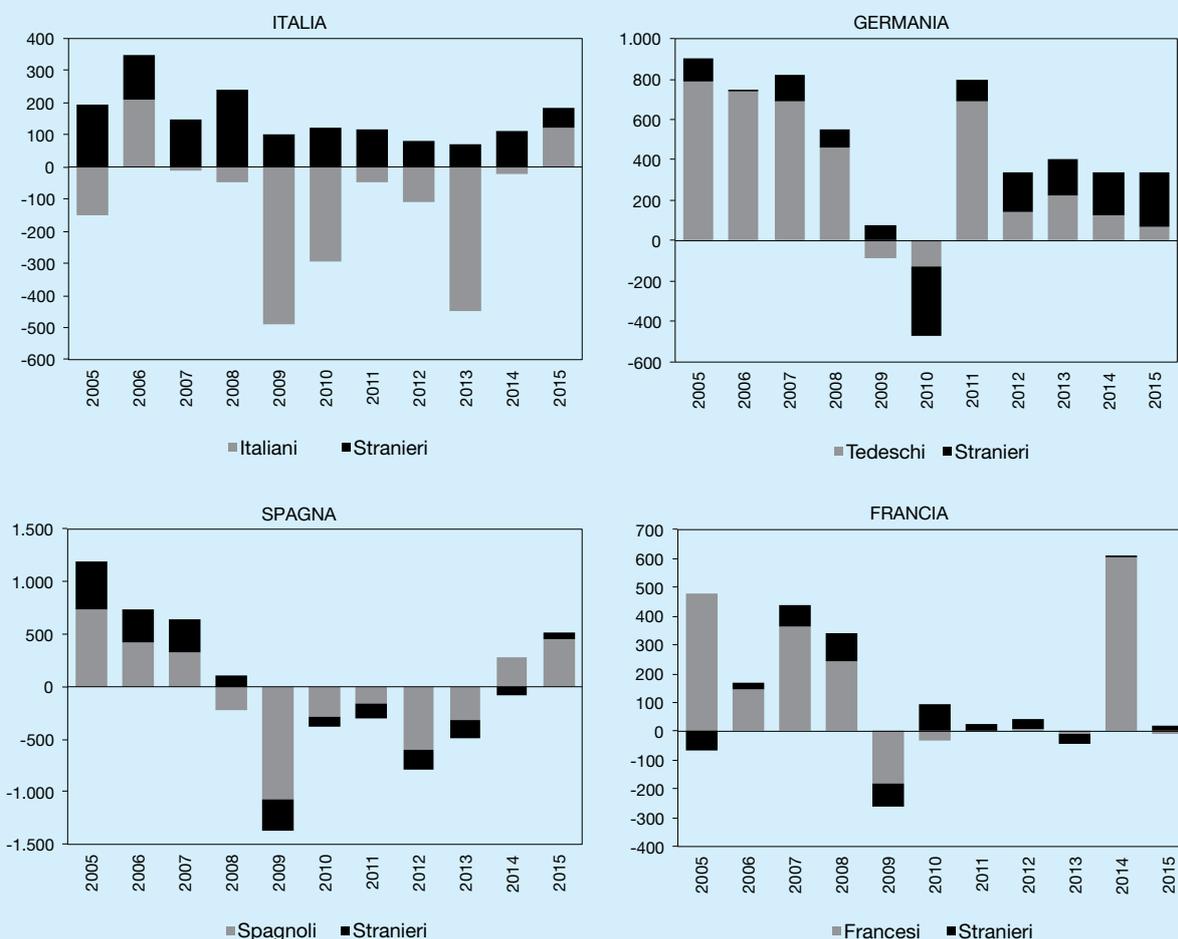
Il fatto, poi, che la "concorrenzialità" nei confronti dei lavoratori autoctoni più simili a quelli immigrati si traduca più o meno in riduzioni salariali piuttosto che in perdita di posti di lavoro dipende dall'elasticità dell'offerta di lavoro dei nativi. Tanto più questa è elastica (ovvero per una data riduzione dei salari sono molti i lavoratori non più disponibili a lavorare) quanto più ampio sarà il calo occupazionale per gli autoctoni (e tanto più ridotto l'effetto dell'immigrazione sulle dimensioni dell'economia). D'altronde in Italia, dove esistono minimi salariali contrattuali ma dove al tempo stesso è diffuso (e tollerato) il fenomeno del lavoro irregolare, la concorrenzialità generata dall'afflusso di lavoratori stranieri rischia di segmentare ulteriormente il mercato del lavoro, con perdita di posti regolari ed espansione di lavoro nero sottopagato rispetto agli standard prevalenti.

Nel confronto internazionale, sia paesi con tradizione migratoria più lunga dell'Italia (Germania, Francia e Gran Bretagna) sia la Spagna si contraddistinguono per un andamento simmetrico dell'occupazione straniera rispetto a quella autoctona (al crescere/decrescere dell'una, cresce/decesce anche l'altra). Non così in Italia, dove, all'opposto, confrontando le variazioni dell'occupazione per stranieri e italiani anno per anno si ha l'impressione di un trend asimmetrico: il numero di occupati stranieri cresce, quello degli occupati italiani decresce (Grafico 11).

Questa evidenza fa sorgere il timore (ed è stata talvolta utilizzata semplicisticamente per corroborare la tesi) di un ruolo di concorrenzialità/sostituzione del lavoro straniero rispetto a quello autoctono. Basta, tuttavia, disaggregare l'analisi per settore di attività e tipo di professione per accorgersi che anche in Italia prevalgono andamenti simmetrici, sia nell'industria in senso stretto sia nelle costruzioni, e per occupazioni sia più sia meno qualificate.

Grafico 11

Occupazione straniera verso autoctona: andamento asimmetrico in Italia... (Migliaia di persone occupate per cittadinanza; variazioni annuali)



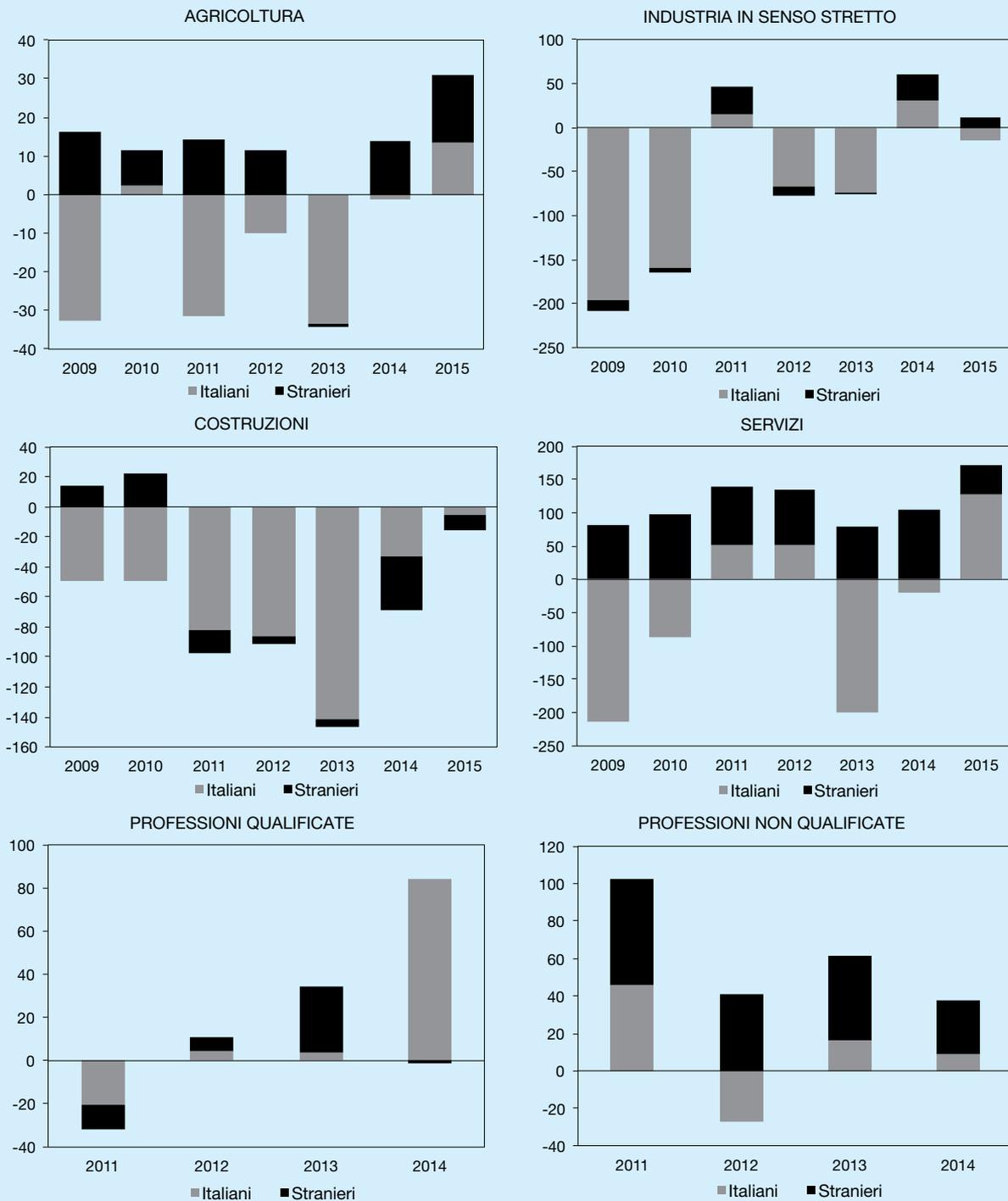
Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Andamenti asimmetrici, invece, permangono nell'agricoltura e nei servizi. In effetti, molte attività agricole debbono la loro sopravvivenza alla disponibilità di manodopera straniera, dove vengono impiegati lavoratori stagionali regolari, ma anche stranieri sottopagati e sfruttati, come recenti episodi (Rosarno) hanno posto sotto gli occhi di tutti. Anche in alcuni servizi potrebbe sussistere un effetto di sostituzione dovuto all'irregolarità, con immigrati che per debole potere contrattuale si adattano a condizioni di lavoro e di remunerazione inaccettabili per i lavoratori locali. D'altronde, all'interno del macro-settore servizi vi è un'ampia segmentazione in diversi comparti tra lavoro straniero e italiano, il che implica che l'asimmetria rilevata non sia sufficiente per concludere che gli immigrati portano via lavoro agli italiani (Grafico 12).

Grafico 12

... ma non nell'industria

(Italia, migliaia di persone occupate per cittadinanza; variazioni annuali)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

L'attuale processo di ricomposizione settoriale verso i comparti dei servizi alla persona, dove l'offerta di lavoro autoctona è bassa, ridurrà ulteriormente la rilevanza di fenomeni di concorrenzialità.

A fronte di una voluminosa letteratura economica internazionale che empiricamente studia gli effetti dell'immigrazione sull'occupazione (e sui salari) della popolazione autoctona, tramite canali di sostituzione/complementarietà tra lavoratori con competenze osservabili simili/diverse, in Italia non ci sono studi in grado di dare una risposta metodologicamente robusta alla questione, anche e soprattutto per la mancanza di microdati abbastanza dettagliati. Gli studi disponibili valutano l'impatto solo sui salari e rilevano scarsa evidenza di un ruolo di "concorrenzialità" tra lavoro straniero e autoctono a parità di competenze osservabili⁵.

A sminuire l'ipotesi che in Italia prevalga una funzione di sostituzione dell'immigrazione ai danni dell'occupazione autoctona concorre anche un'ampia evidenza aneddotica a favore del fatto che gli stranieri spesso svolgono mansioni che gli italiani non sarebbero comunque disponibili a svolgere. Esistono, inoltre, studi che mettono in luce come in Italia, al pari di altri paesi sviluppati con una tradizione migratoria spesso più lunga della nostra, sussistano almeno due canali di complementarietà del lavoro straniero anche a favore di lavoratori autoctoni con le stesse competenze osservabili degli immigrati. I quali, a parità di livello di istruzione ed esperienza, hanno accesso a occupazioni diverse (meno qualificate) rispetto a quelle (migliori) disponibili per i nativi.

Primo canale: in virtù delle loro maggiori capacità comunicative, i nativi possono specializzarsi in ruoli più elevati. Così, tra i lavoratori con livelli medio-bassi di istruzione, gli immigrati si concentrano in funzioni produttive prevalentemente manuali (assemblare, guidare, costruire), mentre i nativi nelle stesse imprese si specializzano in funzioni che utilizzano abilità di interazione e conoscenza della lingua (coordinare, fare da supervisore, tenere contatti). Allo stesso modo a livelli medio-alti di istruzione gli stranieri si specializzano in occupazioni analitico-matematiche, mentre i nativi in occupazioni manageriali e gestionali. D'Amuri e Peri (2014) studiano questo meccanismo in 15 paesi europei nel periodo 1996-2010. I risultati delle loro analisi sostengono l'ipotesi di specializzazione occupazionale, anche in Italia, seppur su livelli inferiori rispetto a quelli stimati per paesi con regole di protezione per l'impiego più flessibili. Questa specializzazione positiva, verso ruoli più complessi, è particolarmente forte tra i lavoratori meno istruiti, ma il numero di posti di lavoro complessivamente detenuti dagli autoctoni rimane costante⁶. L'effetto di scala dell'immigrazione, in questo caso, è comunque ampio e aumenta non solo le dimensioni dell'economia (il PIL) ma anche il benessere (il PIL pro-capite).

⁵ Si vedano S. Staffolani e E. Valentini (2010), *Does Immigration raise blue and white collar wages of natives? The case of Italy*, Labour, vol. 24(3) e A. Romiti (2011), *Immigrants-Natives Complementarities in production: evidence from Italy*, CeRP working paper, n.105/11. Su dati amministrativi INPS per il periodo 1996-2004, il primo studio trova che l'immigrazione extra-UE (a parità di sesso e genere) è associata positivamente sia con la crescita dei salari dei lavoratori qualificati sia di quelli non qualificati, mentre il secondo trova che (a parità di area geografica e tipo di occupazione) a essere colpiti negativamente sono solo i salari degli immigrati già in Italia.

⁶ F. D'Amuri e G. Peri (2014), *Immigration, Jobs, and Employment Protection: Evidence From Europe Before and During The Great Recession*, Journal of the European Economic Association, vol. 12(2).

Secondo canale: lavoro domestico, di sostegno delle famiglie con figli piccoli o con anziani non autosufficienti. Il lavoro domestico in Italia è oggi offerto in larga parte da lavoratrici extra-comunitarie, spesso anche quando nel paese di origine hanno conseguito un titolo di studio superiore (si veda la Tabella 5 nel paragrafo precedente) e svolto professioni più qualificate. In Italia, dove sono le donne a sostenere quasi interamente i costi della conciliazione tra famiglia e lavoro, la maggiore disponibilità e accessibilità di servizi domestici e assistenziali resa possibile dall'immigrazione permette a una quota rilevante di italiane di entrare e rimanere nel mercato del lavoro.

Alla luce dell'enorme potenziale di forza lavoro femminile ancora inutilizzato in Italia (46,9% il tasso di occupazione delle italiane nel 2015 contro il 61,0% medio UE per le autoctone e punte del 72,1% e del 75,9% rispettivamente in Germania e Svezia), questa funzione di complementarietà dell'immigrazione è decisamente positiva per il sistema economico. L'effetto di scala generato è amplificato dal fatto che le lavoratrici italiane che utilizzano queste forme di collaborazione domestica sono spesso più istruite⁷.

Oltre agli effetti di concorrenzialità/complementarietà, vi sono numerosi altri meccanismi, che agiscono con maggiore forza nel medio-lungo periodo, attraverso i quali un'economia si adegua ai mutamenti nell'offerta di lavoro indotti dall'immigrazione, come cambiamenti nella composizione settoriale della produzione e cambiamenti tecnologici. In particolare, in un paese come l'Italia, che attrae soprattutto lavoratori stranieri poco qualificati, ci si può attendere sia uno spostamento verso settori a più elevato contenuto di lavoro a bassa qualifica sia un aumento, all'interno di ogni settore, dell'intensità di lavoro poco qualificato rispetto a quello qualificato. Evidenza di questo secondo canale, ma non del primo, emerge in studi sugli Stati Uniti (in particolare a seguito dell'afflusso di manodopera messicana poco qualificata) e sulla Germania⁸. Questi potenziali effetti contrastano con la spinta a specializzarsi in produzioni a più alto valore aggiunto e a maggiore intensità di lavoro qualificato causata dalla competizione dei paesi a basso costo del lavoro, che induce una diversa divisione internazionale del lavoro. Il lavoro immigrato a basso costo, in questo caso, potrebbe ritardare tale specializzazione e prolungare la sopravvivenza di imprese che sono rimaste indietro nelle strategie aziendali.

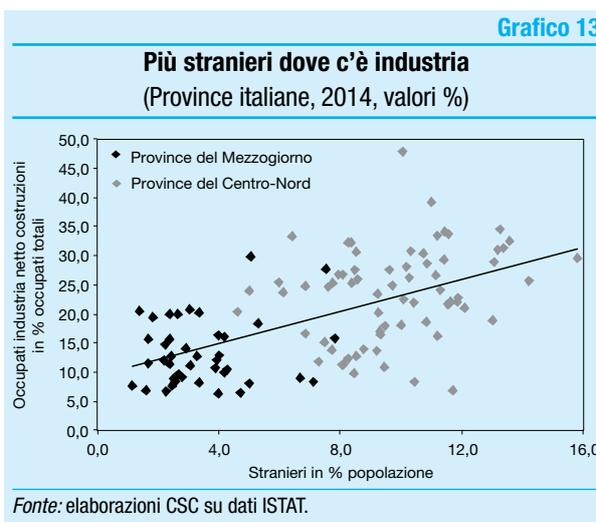
Sempre per gli Stati Uniti, e in particolare per le aziende manifatturiere, Lewis (2011) mostra che aumenti di offerta di lavoro poco qualificato indotti dall'immigrazione in alcune aree metropolitane rallentano sia l'adozione di sistemi di automazione sia la crescita del rapporto capitale-lavoro⁹. Per l'Italia è difficile escludere che l'immigrazione in qualche modo influenzi le

⁷ Si vedano G. Barone e S. Mocetti (2011), *With a little help from abroad: the effect of low-skilled immigration on the female labor supply*, Labour Economics, vol. 18(5) e G. Peri, A. Romiti e M. Rossi (2013), *Immigrants, Household Production and Women's Retirement*, IZA Discussion Paper n.7549. Questi studi indicano, rispettivamente, che l'aumento dell'offerta di lavoro domestico dovuto all'immigrazione fa aumentare il numero di ore mediamente lavorate dalle donne italiane, specie quelle laureate, e che contribuisce a ritardarne l'età di pensionamento.

⁸ Si vedano E. Lewis (2013), *Local, Open Economies Within the US: How Do Industries Respond to Immigration?*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Working Paper n.04-01 e C. Dustmann e A. Glitz (2015), *How do Industries and firms respond to Changes in Local Labour Supply?*, Journal of Labor Economics, vol. 33(3).

⁹ Si veda E. Lewis (2011), *Immigration, skill mix, and the choice of technique*, Quarterly Journal of Economics, vol. 126(2).

decisioni produttive nel sistema manifatturiero, alla luce della forte correlazione tra presenza straniera e densità industriale (Grafico 13). Tuttavia, l'unico studio sul tema applicato al Paese indica che, al contrario del caso statunitense, nel manifatturiero italiano le imprese hanno reagito all'aumento dell'offerta di lavoro non qualificata straniera intensificando il rapporto capitale-lavoro. Questo risultato, apparentemente contro-intuitivo, è d'altronde in linea con quanto ci si aspetta a livello teorico alla luce delle caratteristiche istituzionali dell'Italia¹⁰.



2.3 Tanti nuovi consumatori, ma più spartani

L'immigrazione ha effetti sui livelli e sulla composizione dei consumi. Visto che essa comporta la crescita del numero dei consumatori, l'effetto sui livelli è certamente positivo; ma in Italia è meno che proporzionale rispetto all'incremento demografico che essa determina, essendo le famiglie straniere concentrate in fasce di reddito basse. Gli effetti sulla composizione dei consumi sono, invece, variegati.

In primo luogo, date le loro minori disponibilità economiche, nella spesa complessiva delle famiglie immigrate pesano di più beni di prima necessità. Alimentari e bevande non alcoliche, per esempio, rappresentano mediamente il 21,1% della loro spesa, contro il 17,3% per le famiglie italiane. La spesa degli immigrati, tuttavia, non modifica molto la composizione della spesa aggregata, che riflette principalmente quella delle famiglie autoctone: il peso degli alimentari sul totale dei consumi delle famiglie in Italia si ferma, infatti, al 17,4%.

Inoltre, gli immigrati hanno preferenze diverse su dove acquistare i prodotti. Dall'indagine ISTAT sulle spese delle famiglie del 2015 si rileva che, a parità di possibilità di spesa (misurata con i quartili e anche con i decili nella distribuzione delle famiglie in base ai consumi), la percentuale di stranieri che acquistano beni in negozi più spartani (per esempio *hard discount*) è generalmente più alta rispetto a quella degli italiani. Mentre circa un italiano su dieci nel primo quartile di spesa acquista la pasta al discount (10,5%), più del doppio degli stranieri fa altrettanto

¹⁰ Si veda A. Accetturo, M. Bugamelli e A. Lamorgese (2012), *Welcome to the machine: firms' reaction to low-skilled immigration*, Tema di discussione n.846, Banca d'Italia. Il campione di analisi è costituito da imprese manifatturiere con almeno 50 dipendenti localizzate nel Centro-Nord. Per queste si trova evidenza che nel periodo 1996-2007 variazioni nell'incidenza degli stranieri sulla popolazione totale a livello provinciale hanno causato un aumento nell'intensità di capitale. Ciò in linea con la predizione teorica: in presenza di una maggiore rigidità verso il basso dei salari rispetto alla produttività, vi è un incentivo per le imprese a controbilanciare la diminuzione di quest'ultima indotta dall'utilizzo di lavoro straniero aumentando l'intensità di capitale.

(22,0%). Una differenza analoga si riscontra negli acquisti di articoli di abbigliamento da uomo in un grande magazzino piuttosto che in un negozio tradizionale: uno straniero su quattro sceglie l'opzione di qualità superiore (25,8%), quasi uno su due tra gli italiani (47,5%; Grafico 14).

Il fatto che gli immigrati, che costituiscono i nuovi consumatori, si orientino più frequentemente verso prodotti di bassa qualità va in direzione opposta rispetto al trend precedente, caratterizzato da una domanda che si stava spostando verso beni più sofisticati. Questo cambiamento può avere un impatto sulle scelte produttive delle imprese italiane, almeno quelle orientate al mercato interno.

L'immigrazione può anche aumentare l'eterogeneità dei consumi in Italia, per i beni diversi (etnici) che gli stranieri consumano e quindi importano oppure direttamente producono in Italia. Questo è un effetto difficile da quantificare ma positivo, perché aumenta le scelte di consumo a disposizione anche dei nativi.

2.4 Le rimesse pesano lo 0,3% del PIL

Molti lavoratori stranieri, in particolare quelli provenienti da paesi a basso reddito, hanno un forte incentivo a risparmiare per il periodico invio verso il paese di origine di una parte significativa dei redditi, allo scopo di sostenere il benessere dei familiari rimasti a casa. Sulla base di dati Banca d'Italia, il CSC stima che nel 2015 le rimesse abbiano rappresentato circa il 15% del reddito familiare per i nuclei con almeno uno straniero. Secondo uno studio ISMU e ORIM nello stesso anno gli immigrati residenti in Lombardia hanno inviato in media il 15,2% del loro reddito annuo.

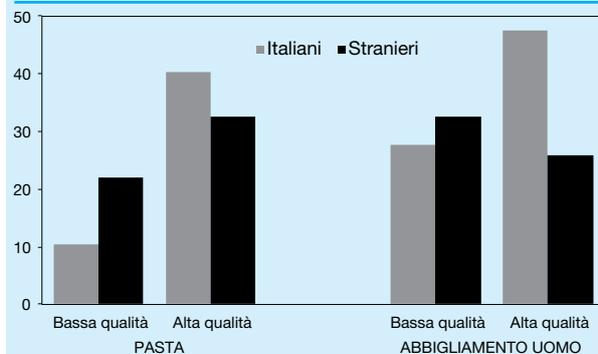
RIMESSA

Trasferimento di denaro verso l'estero, effettuato da un lavoratore straniero verso il paese di origine. A livello aggregato, per un paese le rimesse nette sono la differenza tra il valore delle rimesse in entrata (spedite da emigrati) e il valore delle rimesse in uscita (spedite verso l'estero da stranieri residenti nel paese).

Le rimesse degli immigrati verso i paesi di origine costituiscono per i paesi di destinazione una perdita nel circuito reddito-spesa-produzione-reddito e, quindi, un depotenziamento del mol-

Grafico 14

Più stranieri al discount
(Luogo di acquisto per beni e nazionalità dei consumatori, quote %)



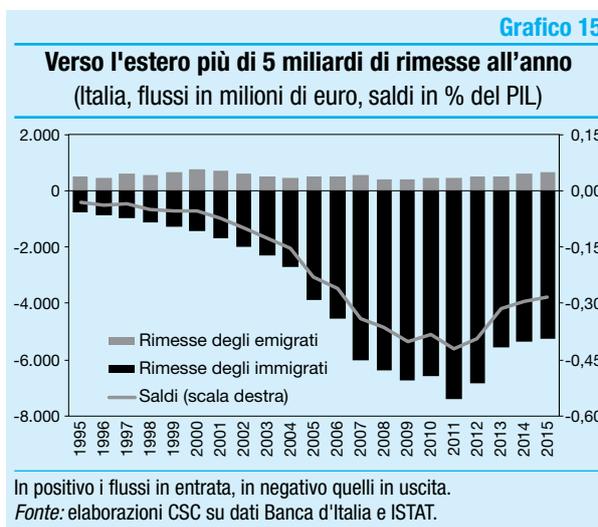
Il campione è limitato a individui nel primo quartile di spesa.

Bassa qualità: hard discount per pasta e grande magazzino per abbigliamento uomo. Alta qualità: supermercato per pasta e negozio tradizionale per abbigliamento uomo.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

tiplicatore, al pari di un incremento della propensione all'importazione, rappresentando un flusso di risorse in uscita nella bilancia dei pagamenti.

Tra il 1995 e il 2011 le rimesse degli immigrati trasferite dall'Italia verso i paesi di origine tramite canali ufficiali (banche, poste e *money transfer operator*) sono aumentate molto velocemente, da 0,8 a 7,4 miliardi, per poi ridursi fino a 5,3 miliardi nel 2015 (Grafico 15). Il 92% di esse è diretto verso paesi emergenti (4,8 miliardi nel 2015); un ammontare pari circa alla metà degli investimenti diretti esteri delle imprese italiane verso questi stessi paesi (9,5 miliardi nel 2014). Alle rimesse qui riportate vanno poi aggiunte quelle inviate tramite canali informali, che secondo stime recenti ne farebbero lievitare di un 15-45% l'ammontare¹¹.



Il calo delle rimesse negli ultimi anni è stato interamente determinato dal crollo di quelle dirette in Cina, dal picco di 2,7 miliardi nel 2012 a 550 milioni nel 2015. La Cina è, così, scesa al secondo posto come destinazione delle rimesse dall'Italia; al primo posto si posiziona ora la Romania, verso cui i flussi dall'Italia sono rimasti sostanzialmente stabili negli ultimi anni (850 milioni nel 2015); altri due paesi emergenti asiatici, Bangladesh e Filippine, sono la terza e la quarta meta, rispettivamente.

Il crollo dei trasferimenti verso la Cina si spiega, peraltro, con gli effetti di un'indagine della polizia tributaria nei confronti di una società di *money transfer* che ha trasferito in Cina un totale stimato di 4,5 miliardi di euro tra il 2007 e il 2010, anche di provenienza illecita, per acquistare e importare in Italia merce cinese a basso costo senza dichiararla in dogana, evadendo così le tasse. Al netto della destinazione Cina, le rimesse degli immigrati negli ultimi otto anni si sono sostanzialmente stabilizzate sui livelli immediatamente pre-crisi¹².

¹¹ Si veda G. Oddo, M. Magnani, R. Settimo e S. Zappa (2016), *Le rimesse dei lavoratori stranieri in Italia: una stima dei flussi invisibili del "canale informale"*, Questioni di Economia e Finanza, n.332, Banca d'Italia. Lo studio mostra come un più radicato insediamento delle comunità straniere in Italia si traduca in una minore necessità di inviare rimesse al paese di origine: variabili quali il bilanciamento tra sessi e la presenza di minori (in quanto correlate con il fatto che lo straniero abbia un nucleo familiare completo nel paese ospitante) determinano una diminuzione delle rimesse pro capite. Secondo le stime più conservative presentate nello studio, le rimesse informali ammonterebbero a circa 700 milioni di euro l'anno e sarebbero dirette per il 75% nei quattro maggiori paesi per numero di immigrati e vicinanza geografica all'Italia: Romania, Albania, Tunisia e Marocco. Il modello indica una riduzione dei flussi informali tra 2005 e 2012 (probabilmente a causa di politiche di contenimento dei costi di trasferimento denaro).

¹² Si veda, per esempio, *Rinvio a giudizio in Italia per Bank of China*, Il Sole 24Ore, 20 giugno 2015 e G. Paolucci, *Quel mare di soldi finito in Cina che il fisco italiano non vedrà più*, La Stampa, 21 settembre 2015.

Le rimesse verso l'Italia dei nostri concittadini emigrati all'estero, invece, sono rimaste sostanzialmente stabili su livelli molto più bassi, poco meno di 500 milioni sia nel 1995 sia nel 2013, salendo nell'ultimo biennio (650 milioni nel 2015) anche per effetto dell'aumento dei trasferimenti all'estero di lavoratori italiani in conseguenza della crisi. Il flusso netto di rimesse dei lavoratori tra l'Italia e il resto del Mondo risulta, dunque, ampiamente negativo: -4,6 miliardi nel 2015 (-0,3% del PIL). In termini cumulati, dal 1995 al 2015 le rimesse nette hanno contribuito a peggiorare la posizione patrimoniale dell'Italia verso l'estero, in misura pari al 4,2% del PIL. Un cambiamento netto rispetto a un passato non così lontano in cui l'Italia traeva vantaggio dalle rimesse dei propri emigrati: nel 1970 (primo anno per cui sono disponibili dati Banca d'Italia) le rimesse nette erano pari al +0,5% del PIL.

2.5 Immigrati: un aiuto al bilancio pubblico dell'Italia

Gli immigrati sono un costo o un vantaggio per il bilancio pubblico? Una domanda rilevante perché sono una quota importante e in rapida crescita della popolazione in quasi tutti i paesi avanzati e quindi il loro impatto crescerà molto in futuro. La differenza tra ciò che loro versano nelle casse pubbliche e quello che ricevono è diversa dalla medesima differenza calcolata per i nativi in ragione delle diverse caratteristiche sociali, demografiche ed economiche. Infine, vi è un legame tra la predisposizione di un paese ad accogliere immigrati e la percezione del contributo alle finanze pubbliche apportato dai nuovi arrivati.

Se la popolazione straniera avesse le stesse caratteristiche di quella nazionale, l'impatto degli immigrati sul bilancio pubblico equivarrebbe soltanto a un aumento della popolazione nazionale della stessa misura. Nella realtà, i divari di reddito tra nativi e migranti e la differente struttura per genere e per età si riflettono sull'entità e sulla composizione dei flussi per le finanze pubbliche. Gli immigrati, in Italia, si collocano nelle fasce inferiori della distribuzione dei redditi, sono mediamente più giovani e quindi, in termini pro-capite, versano minori imposte e contributi e beneficiano di minori spese pubbliche per previdenza e sanità.

Nonostante ciò, è opinione diffusa che gli stranieri godano di servizi pubblici e prestazioni sociali senza pagarne i costi che ricadrebbero invece sul contribuente nativo. La presenza di stranieri provenienti da paesi a forte pressione migratoria implicherebbe, secondo tale convincimento, un costo netto per il bilancio pubblico. Le presunzioni sulla posizione fiscale netta dei migranti costituirebbero la principale ragione della percezione negativa verso di loro, seguite dal timore di effetti negativi sulla povertà e sulla disoccupazione e dall'apprensione per un corrispondente peggioramento dei livelli di criminalità¹³.

L'attenzione all'impatto degli immigrati sui conti pubblici è cresciuta di recente anche in relazione all'aumento di deficit e debito pubblici. Negli ultimi 15 anni, nel complesso dei paesi avanzati, l'incidenza del deficit sul PIL è raddoppiata e quella del debito è salita di una volta e mezza (circa 36 punti di PIL) soprattutto per effetto della crisi. La sostenibilità dei conti pubblici

¹³ T. Boeri (2009), *Immigration to the Land of Redistribution*, IZA DP N. 4273, Discussion Paper Series.

è ridotta, peraltro, dall'invecchiamento della popolazione (nativa), che comporterà una forte contrazione dei lavoratori in età attiva, quindi minori entrate pubbliche, e un deciso aumento delle spese per pensioni, sanità e assistenza.

La quantificazione della posizione fiscale netta degli stranieri rappresenta, dunque, un elemento chiave per affrontare il tema della loro accoglienza e disegnare politiche adeguate. Per tale motivo sono state effettuate diverse stime per i paesi a più lunga tradizione di immigrazione e più di recente anche per l'Italia, verso cui, a partire dagli anni Novanta, si sono intensificati i flussi migratori.

Molteplici i canali di impatto sul bilancio pubblico

L'effetto netto dell'immigrazione sulla finanza pubblica dipende dal livello di progressività del sistema di tassazione, dalla composizione della spesa pubblica (in misura prevalente dalla generosità del sistema di welfare), dalle caratteristiche professionali e demografiche degli immigrati e dalle modalità con cui si sviluppano i flussi migratori. Da un lato, gli elementi di progressività dei moderni sistemi di tassazione e la spesa pubblica, in larga parte sociale, redistribuiscono risorse agli individui meno abbienti, fra cui gli immigrati sono maggiormente rappresentati. Dall'altro lato, l'elevato tasso di attività fra gli immigrati, spiegato in buona parte da ragioni demografiche, aiuta la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale, aumentandone la base contributiva.

In linea generale, le analisi evidenziano un impatto positivo dell'immigrazione sui bilanci pubblici perché si tratta di popolazioni giovani che quindi non fruiscono della principale categoria di spesa tipica di molti paesi avanzati, quella previdenziale, e utilizzano pochi servizi sanitari: in una prospettiva statica, pagano meno imposte dei nativi (perché hanno redditi più bassi) ma ricevono anche meno trasferimenti (perché non usufruiscono di pensioni) e servizi (sanità e istruzione). Questo risultato può cambiare su un orizzonte temporale di lungo periodo, nel quale gli immigrati percepiscono la pensione e domandano servizi sanitari, soprattutto laddove i sistemi di sicurezza sociale sono molto generosi e i migranti hanno bassi livelli di specializzazione.

Migranti occupati, contributo positivo Le caratteristiche professionali degli immigrati e il modo in cui si inseriscono nell'economia del paese di destinazione sono le prime determinanti del loro impatto sui conti pubblici. In generale, migranti altamente qualificati hanno più facilità a trovare un'occupazione e il loro contributo ai conti pubblici è positivo: pagano, infatti, imposte e contributi e assorbono meno spesa pubblica. Anche gli immigrati *low skilled* possono fornire un contributo positivo se riescono a trovare un'occupazione e se non fanno ampio ricorso a servizi pubblici e trasferimenti monetari. Gli irregolari presenti sul territorio, se lavorano, forniscono un contributo positivo alle finanze pubbliche in quanto sono, in genere, esclusi dal godimento della quasi totalità dei benefici sociali e, al tempo stesso, forniscono un gettito fiscale, seppur limitato, pagando le imposte sui consumi. Al contrario, i migranti che non lavorano e beneficiano del supporto pubblico hanno un impatto negativo.

Tra questi ultimi vi sono certamente i richiedenti asilo (ma anche i familiari non lavoratori degli immigrati regolari) che beneficiano, in genere, di servizi di accoglienza e trasferimenti monetari ma, non lavorando, non contribuiscono al bilancio pubblico.

Le analisi empiriche confermano che il lavoro è un presupposto fondamentale affinché gli immigrati forniscano un contributo positivo alle finanze pubbliche e quest'ultimo è tanto maggiore quanto più elevato il tasso di occupazione. Nei paesi OCSE, se la quota di occupati tra gli stranieri fosse allineata a quella dei nativi, il contributo positivo ai conti pubblici sarebbe ben più alto di quello che è ora (in Belgio dell'1,0% del PIL, in Francia dello 0,6%, in Austria dello 0,4%, nel Regno Unito dello 0,3%); ovviamente, ciò non vale in quei paesi a più recente immigrazione nei quali il loro tasso di occupazione è più alto di quello degli autoctoni.

Il legame tra livello di specializzazione degli stranieri residenti e il loro contributo alle finanze pubbliche deriva dal fatto che l'apporto al bilancio pubblico aumenta con il grado di istruzione, anche se aumenta meno di quello dei nativi. Ciò rimane vero, anche se il legame si attenua, nei paesi in cui l'immigrazione è recente e caratterizzata da un'elevata formazione ma è occupata in mansioni *low skilled* (è il caso di Grecia, Islanda, Italia e Spagna).

Più immigrati, più base imponibile potenziale

Gli effetti sui conti pubblici dipendono anche dall'andamento dei flussi migratori. In generale, i nuovi immigrati sono più giovani dei nativi e la loro presenza ha l'effetto di ampliare la popolazione attiva e quindi la base imponibile potenziale e ciò finanzia il welfare dei nativi. Poiché i tassi di natalità degli stranieri sono più alti di quelli degli autoctoni, per ragioni culturali e demografiche, i flussi migratori possono determinare un persistente abbassamento dell'età media della popolazione che implica un aumento prospettico della stessa, con un impatto positivo sui conti pubblici. Questo è il caso dei paesi di recente immigrazione, in particolare quelli del Sud Europa (Italia, Grecia, Spagna e Portogallo).

L'età media della popolazione dei paesi avanzati sta progressivamente aumentando per effetto di bassi tassi di natalità e dell'allungamento della speranza di vita. Crescendo la quota di anziani, sono in aumento anche le spese pubbliche per sostenerli, in particolare pensioni, sanità e assistenza. In quest'ottica l'afflusso di immigrati può favorire la sostenibilità dei conti pubblici.

Come mostrano alcuni studi, l'afflusso di nuovi immigrati può avere effetti simili all'innalzamento del tasso di natalità degli autoctoni, sebbene con alcune differenze i cui impatti possono tra loro compensarsi: i migranti arrivano prevalentemente in età attiva e quindi, se hanno un'occupazione, possono da subito fornire un contributo fiscale positivo, al contrario dei nuovi nati la cui formazione è a carico delle finanze pubbliche; la vita lavorativa degli immigrati è generalmente più breve di quella dei nativi (sia perché possono iniziare a lavorare a un'età superiore a quella degli autoctoni, sia perché possono tornare nel paese di origine a un'età inferiore a quella in cui i nativi smettono di lavorare) e ciò comporta entrate fiscali inferiori¹⁴.

¹⁴ R. E. Rowthorn (2008) dimostra che gli effetti di lungo periodo sul bilancio pubblico di un flusso di immigrati e quelli derivanti dall'aumento del tasso di natalità dei nativi sono simili (R. E. Rowthorn, *The fiscal effects of immigration: a critique of generational accounting*, Working Paper N. 27, CEPR, Oxford University).

Se i nuovi arrivi di immigrati sono concentrati in un certo periodo di tempo e non lasciano il paese successivamente (migrazione permanente), gli effetti positivi sul bilancio pubblico nel lungo periodo tendono ad azzerarsi: gli immigrati diventano anziani e assorbono pensioni e cure mediche al pari dei nativi; anche il tasso di natalità dei figli degli immigrati tende ad appiattirsi su quello dei locali. Germania e Francia sono esempi di paesi a immigrazione matura. Per mantenere e ampliare l'apporto positivo degli immigrati ai conti pubblici è necessario mantenere un flusso costante di nuovi arrivi (migrazione continua).

Se i nuovi arrivi di immigrati sono concentrati in un periodo di tempo e dopo un certo numero di anni lasciano il paese (migrazione temporanea), si ha un ampliamento temporaneo della popolazione attiva e quindi della base imponibile potenziale cosicché l'apporto degli stranieri al bilancio pubblico è positivo. Nel lungo periodo, infatti, se gli immigrati abbandonano il paese, non utilizzeranno servizi sanitari né riceveranno pensioni se lasciano il paese prima di aver raggiunto i requisiti per averne diritto.

Gran parte degli studi empirici mostrano che gli effetti negativi dell'immigrazione sul livello occupazionale dei nativi non sono significativi ovvero sono di breve durata. Tuttavia alcuni lavori suggeriscono il contrario: un effetto prolungato negativo sull'occupazione degli autoctoni, significa perdita di gettito e maggiori spese per il welfare che possono far diventare negativo l'impatto sui conti pubblici degli immigrati¹⁵.

Cruciale la composizione della spesa pubblica A parità di caratteristiche degli stranieri, l'impatto sul bilancio pubblico può essere diverso in relazione alla composizione della spesa pubblica del paese che li accoglie. In considerazione della quota elevata che la spesa sociale rappresenta nell'ambito della spesa pubblica, tanto più è generoso e facilmente accessibile il sistema di welfare di un paese, tanto maggiore è la spesa pubblica connessa alla presenza degli immigrati. Ma tanto più breve il tempo di permanenza e più elevati i vincoli all'accesso delle prestazioni pensionistiche e sanitarie, tanto più positivo l'impatto sul bilancio pubblico.

Più nel dettaglio, la spesa per la produzione di beni pubblici, come ad esempio la difesa, non cresce con la dimensione della popolazione (o comunque poco), per cui la presenza degli stranieri, e quindi l'aumento della forza lavoro, consente di ripartire la spesa su un maggior numero di contribuenti riducendo l'onere per i nativi.

La spesa per la produzione di beni e servizi pubblici che sono soggetti a congestione, come infrastrutture, trasporti, ordine pubblico, giustizia e tutela dell'ambiente, può crescere in misura più che proporzionale al numero di immigrati se gli arrivi dei migranti sono massicci. Anche se la quota di stranieri sulla popolazione non è elevata nella media del paese, la spesa può aumentare (a livello locale) quando l'immigrazione è concentrata in alcune aree territoriali. Ciò è vero però solo se gli arrivi superano una certa soglia di congestionamento nell'utilizzo dei servizi pubblici. Se così non è, gli immigrati consentono di ripartire la spesa su un maggior numero di contribuenti riducendo l'onere individuale per gli autoctoni.

¹⁵ Si veda J. D. Angrist e A. D. Kugler (2003), *Protective or counter-productive? Labour market institutions and the effect of immigration on EU natives*, The Economic Journal. Lo studio mostra che nell'Unione europea per 100 nuovi immigrati uomini si registra una perdita tra 35 e 83 occupati uomini nativi.

Il ricorso dei nuovi migranti ad alcuni servizi, come l'istruzione e la sanità, è inferiore a quello dei nativi, perché sono nella fascia di età attiva e quindi non richiedono istruzione e domandano, in media, meno cure sanitarie degli autoctoni. In un'ottica di lungo periodo, l'impatto può essere diverso ma ciò dipende, oltre che dalla generosità dei servizi pubblici offerti, dal tipo di flusso: se i nuovi arrivi sono concentrati nel tempo ma permanenti, con il crescere dell'età dei migranti, le spese sanitarie tenderanno ad allinearsi a quelle dei nativi e così anche le spese per istruzione di cui beneficeranno i figli degli immigrati; nel caso di migrazione temporanea e continua, invece, la presenza degli immigrati non ha un impatto negativo.

Per quanto riguarda i trasferimenti monetari, tra cui indennità di disoccupazione, sostegno per l'abitazione, disabilità, supporto alla famiglia, assegni per ridurre la povertà, la presenza degli immigrati può avere un impatto negativo se questi hanno accesso alle stesse prestazioni dei nativi, poiché, in gran parte dei paesi avanzati, presentano redditi più bassi. In tal caso, infatti, la spesa pro-capite per i migranti è mediamente maggiore di quella erogata agli autoctoni. Ciò non vale per gli irregolari che non hanno accesso a questi trasferimenti.

Per quanto riguarda le pensioni, i nuovi migranti (se hanno un'occupazione) aumentano il monte contributivo e hanno quindi un effetto positivo sui conti previdenziali. Diverso può essere l'impatto nel lungo periodo. Poiché i sistemi pensionistici attuano un certo grado di redistribuzione, tanto maggiore sarà la componente redistributiva tanto più è probabile che la spesa pensionistica associata agli immigrati aumenti, avendo questi una storia contributiva mediamente più breve di quella dei nativi e redditi inferiori. Il contributo è, invece sempre positivo nel caso di migrazioni temporanee se gli immigrati lasciano il paese che li ha accolti prima di aver raggiunto i requisiti per ottenere la pensione. In questo caso, infatti, gli immigrati contribuiscono al sistema previdenziale senza ricevere alcun beneficio.

Infine, la presenza di immigrati fa aumentare la spesa pubblica destinata all'accoglienza (salvataggio e identificazione) e all'integrazione (ad esempio, per l'insegnamento della lingua). Si tratta di spese strettamente legate all'arrivo dei migranti. Queste hanno un impatto negativo sul bilancio pubblico solo per la parte non coperta dalle entrate, imposte da quasi tutti i paesi, derivanti dalla richiesta dei permessi di soggiorno e dalle domande di cittadinanza.

Minore contributo se più progressività Nell'analisi dell'impatto è rilevante anche l'assetto del sistema fiscale sulla base del quale si determina l'ammontare di imposte, tasse e contributi sociali da pagare. In generale, gli immigrati non occupati rappresentano un onere per la finanza pubblica in quanto, non disponendo di un reddito, pur beneficiando di limitati servizi pubblici, non versano nulla nelle casse pubbliche. La stessa cosa non può dirsi per gli irregolari che lavorano nel sommerso perché pagano le imposte sui consumi. Gli occupati forniscono un apporto sotto forma di imposte e contributi sociali, che è tanto maggiore quanto minore è la progressività del sistema fiscale del paese che li accoglie. Questo perché i redditi degli immigrati sono generalmente inferiori a quelli dei nativi e quindi più progressiva è la tassazione, minori sono le imposte da loro versate.

Positivo il contributo dei migranti a livello internazionale

Le analisi empiriche mostrano che, a livello internazionale, l'incidenza degli immigrati sui conti pubblici è, in generale, piuttosto contenuta. A seconda del metodo di stima, del modo in cui alcune voci di spesa pubblica vengono incluse nel calcolo (soprattutto la spesa per la difesa e per le infrastrutture), delle caratteristiche degli immigrati e del sistema fiscale proprio di ciascun paese, l'impatto può risultare diverso ma è comunque compreso tra -1 e +1 punti di PIL all'anno.

Il fattore che maggiormente influenza il contributo degli immigrati alle finanze pubbliche del paese che li accoglie è la posizione sul mercato del lavoro: paesi che hanno maggiore afflusso di immigrati qualificati, come Nuova Zelanda e Australia, ottengono un contributo netto più elevato di quelli in cui prevale l'immigrazione *low skilled* e l'accoglienza per ragioni umanitarie.

Altrettanto rilevante è l'età di ingresso dei migranti: maggiore il numero di anni potenzialmente lavorativi (quindi più giovane l'età di ingresso), più elevato il contributo apportato al bilancio pubblico. Effetti positivi sono riconducibili anche al risparmio di spesa per istruzione, visto che gli immigrati arrivano già in età lavorativa dopo aver svolto gli studi altrove, e alla maggiore natalità che consente di contrastare la tendenza all'invecchiamento delle popolazioni dei paesi avanzati.

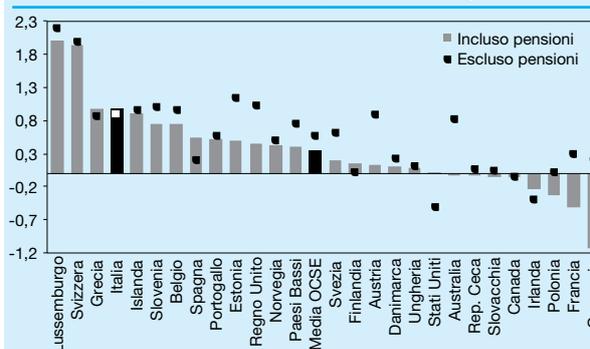
L'OCSE ha stimato il contributo netto delle famiglie immigrate, negli anni tra il 2007 e il 2009, per 27 paesi, come differenza tra imposte e contributi pagati e trasferimenti monetari e spesa per istruzione e sanità ricevuti (Grafico 16). Questo è positivo in 20 paesi ma piuttosto contenuto: 0,35% del PIL all'anno in media.

Solo in 10 paesi l'impatto complessivo sul bilancio pubblico eccede lo 0,5% del PIL. Il contributo è particolarmente elevato in Lussemburgo (2,0% del PIL) e Svizzera (1,9%), paesi caratterizzati da un'ampia immigrazione da paesi avanzati con elevato tasso di occupazione e specializzazione. Seguono Grecia e Italia (con un contributo pari allo 0,98% del PIL), dove il flusso di immigrazione è recente e riguarda principalmente individui in età lavorativa e in grado quindi di apportare un contributo positivo. La Germania, invece, è il paese che presenta il contributo negativo più elevato, per effetto della quota particolarmente elevata di immigrati che ricevono trattamenti pensionistici: -1,13% del PIL.

Presenta, infatti, un'immigrazione permanente di antica data. L'età media avanzata spiega anche il contributo negativo degli stranieri in Francia (-0,52% del PIL) e in Polonia (-0,32%).

Grafico 16

Gli immigrati aiutano i conti pubblici (Media 2007-2009; valori in % PIL)



Le famiglie immigrate sono quelle in cui il/i capo/i famiglia è/sono nati all'estero.

Fonte: elaborazioni CSC su stime OCSE.

Escludendo dal calcolo i trasferimenti pensionistici, il conto del contributo netto migliora soprattutto in Germania, Francia e Austria. Il contrario accade negli Stati Uniti e in Spagna, dove pochi immigrati ricevono pensioni e, soprattutto negli USA, è elevata l'incidenza della spesa sanitaria.

Sommando al conto netto così calcolato tutte le altre voci di spesa e di entrata (a parte la difesa), il contributo degli immigrati diventa mediamente negativo (-0,3% del PIL), ma in linea con quello dei nativi.

In Italia gli immigrati aiutano i conti pubblici

Gli studi che tentano di quantificare l'impatto degli immigrati sui conti pubblici italiani descrivono un quadro solo parziale. Le informazioni, quando disponibili, sono molto eterogenee con riguardo al periodo di osservazione (anni diversi), alla popolazione di riferimento (stranieri residenti per cittadinanza o per nascita) e alle fonti di dati (indagini campionarie e dati amministrativi). Inoltre, il più delle volte, proprio per la carenza di informazioni, non si considerano gli immigrati irregolari, che pagano imposte sui consumi ma non assorbono alcuna spesa se non quelle sanitarie e di sicurezza.

In base alla lunghezza del periodo temporale considerato si distinguono quantificazioni statiche e dinamiche. Le prime fotografano il contributo netto degli immigrati al bilancio pubblico in un determinato anno (normalmente il più recente in base ai dati disponibili). Questo approccio consente di calcolare l'apporto, in termini finanziari, della presenza attuale degli stranieri senza considerare gli effetti della loro permanenza nel tempo e dei nuovi flussi in arrivo. Le elaborazioni dinamiche stimano invece tali effetti analizzando l'evoluzione della presenza straniera nel lungo periodo. Questo secondo approccio consente di tener conto non solo delle caratteristiche demografiche delle prime generazioni di immigrati, ma anche delle carriere e delle strutture familiari, incluse le generazioni successive, e delle decisioni di investimento in capitale umano. La gran parte delle quantificazioni è effettuata seguendo l'approccio statico perché meno complicato e perché consente di non fare ipotesi (necessariamente aleatorie) sulle dinamiche future del fenomeno migratorio.

Contributo positivo oggi... Gli studi sull'Italia concordano nel risultato: l'immigrazione ha un impatto positivo sui conti pubblici italiani (Tabella 7). Gli stranieri contribuiscono alle entrate più di quanto costano in termini di spesa pubblica.

Il contributo medio di un immigrato alle entrate pubbliche è inferiore a quello di un autoctono, ma anche la spesa pubblica da lui attivata è più contenuta. Per le prime ciò è dovuto alla natura progressiva del prelievo sul reddito, che è più basso per gli stranieri, ma anche ai consumi a loro imputabili (volumi ridotti e meno costosi). La minor spesa pubblica erogata si spiega con la giovane età media degli stranieri (inferiore a quella degli autoctoni) che li porta a usufruire meno di pensioni e sanità, i due maggiori comparti di spesa pubblica, e molto più di assistenza (disabilità, famiglia/figli, disoccupazione, edilizia sociale, esclusione sociale), che nel bilancio pubblico italiano ha un peso molto contenuto. Trattandosi di immigrazione recente, sono ancora prevalenti le prime generazioni che sono arrivate già formate e quindi anche la spesa per l'istru-

zione per immigrato è inferiore a quella media degli italiani.

Negli studi statici l'impatto positivo sui conti pubblici è dovuto principalmente al fatto che l'Italia è un paese a recente immigrazione. Prevalgono gli stranieri di prima generazione, venuti in Italia spesso da soli (la famiglia è rimasta nel paese di origine) per cercare lavoro, quindi con un'età ancora lontana dal pensionamento.

Tra gli studi più recenti, quello di Romanelli, Rizza e Sartor considera il 77% del totale delle entrate di bilancio pubblico (IRPEF, IVA e accise, contributi sociali, IRES e IRAP su imprese di proprietà di immigrati) e il 62% della spesa primaria (pensioni, sanità, istruzione e forme di sostegno al reddito)¹⁶. Secondo tale lavoro il fenomeno dell'immigrazione ha avuto, nel 2009, un impatto positivo sulla finanza pubblica per circa 12 miliardi di euro, derivante da un gettito fiscale e contributivo pari a 24,9 miliardi (il 4,5% del totale) e una spesa per la PA di 12,6 miliardi (il 2,7%). Poiché la presenza straniera in quell'anno era pari al 7% della popolazione, sia le entrate sia le spese sono inferiori a quelle versate e ricevute dagli italiani.

Devillanova ha calcolato il beneficio fiscale netto (la differenza fra i trasferimenti ricevuti dal settore pubblico e quanto pagato al settore pubblico) per le famiglie di immigrati e italiani¹⁷. Lo studio è esteso alle principali imposte e spese, inclusi i trasferimenti di natura assistenziale e le spese per sanità e istruzione. L'analisi porta a concludere che è in atto un rilevante trasferimento di risorse dagli stranieri agli italiani. Questo flusso di risorse è in gran parte dovuto ai benefici legati all'anzianità, che costituiscono la componente più rilevante della spesa sociale italiana.

Pellizzari studia le differenze nella probabilità di accesso al welfare tra immigrati e nativi, incrociando dati amministrativi con le informazioni sull'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), che consente di individuare i beneficiari di prestazioni di welfare municipale che non sono considerati nelle indagini campionarie utilizzate dagli altri lavori¹⁸. I risultati mostrano che gli immigrati extraeuropei hanno una maggiore probabilità di fare domanda per servizi di welfare rispetto agli italiani. Tenendo conto della distribuzione geografica degli stranieri, il differenziale nella probabilità di domanda di accesso a prestazioni di welfare aumenta. Gli immigrati tendono, infatti, a essere concentrati nelle aree più ricche del Paese, dove maggiore è la domanda di lavoro poco qualificato, sono occupati in lavori meno pagati rispetto a quelli dei nativi e usufruiscono maggiormente del welfare municipale. Se in aggregato gli stranieri non rappresentano un costo per le finanze pubbliche, nelle aree dove sono maggiormente concentrati, che coincidono con quelle dove risiedono i nativi più ricchi, ricevono trasferimenti netti maggiori di quelli degli autoctoni. E ciò può alimentare reazioni xenofobe.

¹⁶ P. Rizza, M. Romanelli e N. Sartor (2013), *Immigrati e italiani: le disuguaglianze nel dare e nell'aver tra welfare e fiscalità*, in G. Sciortino, N. Sartor e C. Saraceno, *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, Il Mulino.

¹⁷ C. Devillanova (2011), *I costi dell'immigrazione per la finanza pubblica*, in Fondazione ISMU, *Sedicesimo rapporto sulle migrazioni 2010*, Franco Angeli, Milano.

¹⁸ M. Pellizzari (2011), *The use of welfare by migrants in Italy*, IZA DP N. 5613, Discussion Paper Series.

Tabella 7

Positivo il contributo degli immigrati ai conti pubblici italiani

	Tipologia di analisi	Periodo di riferimento	Popolazione di riferimento	Dati utilizzati	Impatto stimato	Entrate	Spese
Sartor (2005)	Statica	2000	Immigrati regolari (per cittadinanza)	Indagini Banca d'Italia		10% meno degli autoctoni	Maggiore ricorso alle prestazioni sanitarie di base
Cosca Moscarola e Fornero (2005)	Dinamica	Fino al 2050			Effetto positivo sulla sostenibilità del sistema pensionistico.		
Banca d'Italia (2009)	Statica	2006	Immigrati regolari (per cittadinanza)	EU-SILC, Indagini Banca d'Italia	Contributo netto positivo al bilancio delle PA pari a 10,6 miliardi	20,8 miliardi di IRPEF, IVA, accise, contributi sociali e IRAP (copertura del 70% delle entrate) 3,9% sul totale	10,2 miliardi per istruzione, pensioni, sanità e sostegno al reddito (copertura del 60% delle spese) 2,5% del totale
D'Elia, Gabriele e Tozzi (2009)	Statica	Tra 2004 e 2006	Varie, a seconda della fonte dei dati	Dati amministrativi	Saldo positivo	IRPEF, contributi sociali	Istruzione, sanità, ammortizzatori sociali e pensioni
Fondazione ISMU (2011)	Statica	2010	Famiglie extra-UE (per nascita del capofamiglia)	EU-SILC		2.500 euro annui in meno rispetto alle famiglie italiane per IRPEF, contributi sociali e ICI	5.800 euro annui in meno rispetto alle famiglie italiane per pensioni, istruzione e sanità (copertura del 60% delle spese correnti)
Caritas e Migrantes (2011)	Statica	2009	Immigrati regolari (per cittadinanza)	Dati amministrativi		12 miliardi di IRPEF, IVA, accise, contributi sociali (1,4% del totale)	10,5 miliardi per sanità, istruzione, politiche per la casa, giustizia, accoglienza e sicurezza, pensioni (1,3% del totale)
RGS (2011)	Dinamica	Fino al 2060			Effetto positivo sulla sostenibilità della spesa pensionistica e sanitaria		Riduzione del 20% del rapporto spesa pensionistica e socio-sanitaria su PIL in caso di maggiori arrivi e aumento del 23% in caso contrario
Rizza, Romanelli e Sartor (2013)	Statica	2009	Immigrati regolari (per cittadinanza)	EU-SILC, Indagini Banca d'Italia	Contributo netto positivo al bilancio delle PA pari a 12,3 miliardi	24,9 miliardi di IRPEF, IVA, accise, contributi sociali, IRES e IRAP 4,5% sul totale	12,6 miliardi per istruzione, pensioni, sanità e forme di sostegno al reddito 2,7% sul totale
	Dinamica	Fino al 2050	Immigrati regolari (per cittadinanza)	EU-SILC, Indagini Banca d'Italia		Nel 2030, l'11,5% sul totale che raggiungerà il 20,7% nel 2050	Nel 2030, l'11,6% del totale, che raggiungerà il 21,1% nel 2050
Lunaria (2013)	Statica	2011	Immigrati regolari (per nascita)	Dati amministrativi		15 miliardi di entrate fiscali e contributive, di cui 6,6 di gettito fiscale (4,1% sul totale)	15 miliardi (3,4% del totale) per pensioni, sanità, istruzione, disoccupazione, protezione ed esclusione sociale (anche spesa per le carceri)
Stuppini, Tronchin e Di Pasquale (2014)	Statica	2012	Immigrati regolari (per nascita)	Dati amministrativi	Saldo finale positivo: 3,9 miliardi.	16,5 miliardi (7.050 euro per ciascun lavoratore straniero) di IRPEF, IVA, carburanti, gioco del lotto e lotterie, permessi di soggiorno e contributi sociali	12,5 miliardi (2.870 euro pro-capite) per pensioni, istruzione e sanità (1,57% del totale)
Éupolis Lombardia (2015)	Statica	2014	Immigrati regolari e non residenti in Lombardia	Dati ORIM, ISTAT e INPS	Saldo positivo: 33 milioni di euro	4,2 miliardi di IVA, IRPEF e contributi previdenziali	4,2 miliardi per istruzione, sanità e pensioni

Fonte: elaborazioni CSC.

Éupolislombardia stima il contributo al bilancio pubblico della popolazione straniera residente in Lombardia, distinguendo anche tra le principali nazionalità (rumeni, marocchini, albanesi, egiziani e cinesi, ossia il 58% degli immigrati residenti nella regione)¹⁹. È interessante notare che rumeni e marocchini danno un contributo netto ai conti pubblici negativo (dovuto a una maggiore spesa per istruzione non compensata dai versamenti fiscali), mentre i cinesi registrano il più positivo (dato da un forte gettito fiscale e previdenziale). L'eterogeneità culturale, sociale e demografica individuabile tra le diverse etnie si riflette quindi nel gettito generato e nelle prestazioni richieste. Tali differenze dovrebbero essere considerate nella fase di discussione e decisione delle politiche per l'immigrazione, e non solo.

**...e anche
nel lungo periodo**

Nelle analisi dinamiche, come detto, pesano molto le ipotesi in merito all'invecchiamento della popolazione straniera, al ricongiungimento familiare o al rientro nel paese di origine, alla propensione a formare nuove famiglie e al tasso di fertilità. Tuttavia, l'impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche rimane positivo anche nel lungo periodo, grazie al flusso continuo di lavoratori e alla loro elevata fecondità che permettono di frenare l'aumento del tasso di dipendenza (rapporto tra over-65enni e popolazione attiva) dovuto all'invecchiamento della popolazione italiana. Il saldo positivo è dato, secondo la Ragioneria generale dello Stato, dalla somma di un effetto immediato sull'occupazione e uno più ritardato sulle pensioni: un incremento di 40mila nuovi immigrati l'anno dal 2020 al 2060 comporterebbe una riduzione cumulata di 20 punti percentuali di PIL della spesa pubblica per pensioni, sanità e assistenza²⁰. L'età media dei migranti e la struttura della spesa pubblica, concentrata su servizi e trasferimenti agli anziani, spiegano l'effetto positivo. Una diminuzione di 40mila immigrati l'anno, nello stesso periodo, farebbe aumentare la spesa cumulata al 2060 di 23 punti percentuali di PIL.

Lo studio di Coda Moscarola e Fornero, concentrandosi sugli equilibri del sistema previdenziale italiano, mostra come il saldo positivo netto di oggi, attribuibile al contributo degli attuali immigrati nel pagare le pensioni degli italiani, con molta probabilità non sarà mai "restituito"²¹. Man mano che questi cittadini stranieri raggiungeranno i requisiti pensionistici²² sopraggiungerà un nuovo flusso di contributi, a carico anche dei migranti di seconda generazione, che coprirà i costi delle pensioni future eventualmente versate agli immigrati stessi.

Nella prospettiva dinamica il lavoro già citato di Romanelli e altri effettua proiezioni fino al 2050, quando, in base a date ipotesi in merito all'evoluzione demografica, del sistema pensionistico e del processo di accumulo del capitale umano anche straniero, l'impatto sui conti pubblici risulterà leggermente positivo, come saldo tra 176,3 miliardi di entrate e 173,8 miliardi di spese.

¹⁹ Éupolislombardia (2015), *Un primo bilancio fiscale dell'immigrazione per la Lombardia*, a cura di M. Bordignon, E. Slerca, G. Turati.

²⁰ Ragioneria generale dello Stato (2011), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario: le previsioni elaborate con i modelli della RGS aggiornati al 2011*.

²¹ F. Coda Moscarola e E. Fornero (2005), *Immigrazione: quale contributo alla sostenibilità del sistema previdenziale?*, in M. Livi Bacci (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino.

²² Non è consentito richiedere la restituzione dei contributi versati prima che siano maturati i requisiti pensionistici (Legge n. 189/2002, cosiddetta Bossi-Fini).

2.6 Il lavoro degli immigrati vale l'8,7% del PIL

Quali sono gli effetti dell'immigrazione sul PIL italiano? Il CSC li stima partendo dall'apporto di lavoro degli stranieri alla creazione di valore aggiunto, sotto alcune ipotesi. I risultati aiutano a individuare un ordine di grandezza di riferimento. Ne emerge che dalla fine degli anni Novanta l'immigrazione ha spinto l'economia italiana in modo decisivo.

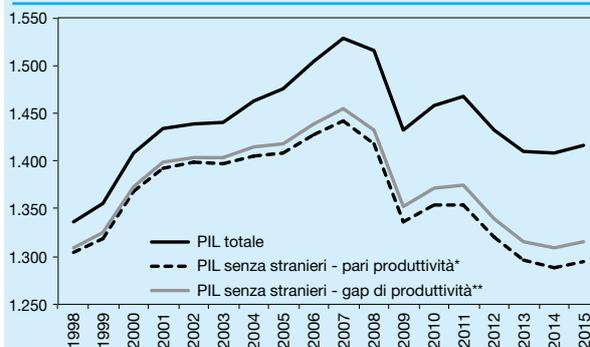
Dal 1998 al 2007 il PIL totale italiano è salito del 14,4% in termini reali (+1,5% in media all'anno), ma senza gli stranieri sarebbe salito solo del 10,5% (1,1% medio annuo). Nei successivi sette anni di crisi (2008-2015) il PIL complessivo è calato del 7,3% ma sarebbe sceso ancora di più, ovvero del 10,3%, senza i lavoratori immigrati (Grafico 17).

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

Per stimare il valore aggiunto (al costo dei fattori) fornito dagli immigrati in ciascuno dei sei macro-settori di cui sopra, si è partiti dal numero di occupati stranieri per comparto, inclusa una stima degli irregolari non residenti, che

Grafico 17

Immigrati: un lavoro che vale oltre 100 miliardi l'anno (Italia, miliardi di euro a prezzi 2015)



* Produttività stranieri in 6 macrosettori pari a valore aggiunto settoriale/ULA totali.
** Gap produttività stranieri/italiani pari a gap tra retribuzioni mediane.
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Tabella 8

Il contributo al valore aggiunto varia tra settori (Valore aggiunto al costo dei fattori generato in Italia dagli stranieri, milioni di euro, 2015)

	Produttività stranieri pari a quella degli italiani		Differenziale di produttività pari a quello retributivo	
	livello	quota %*	livello	quota %*
Agricoltura	4,2	11,7	3,8	10,6
Industria in senso stretto	25,7	9,6	21,4	8,0
Costruzioni	11,6	16,5	10,5	15,0
Commercio, alberghi e ristoranti	20,9	9,8	18,8	8,8
Servizi sociali e alle persone	27,4	47,6	20,5	35,6
Altri servizi	33,8	4,4	27,1	3,5
Totale	124	8,7	102	7,2
<i>per memoria:</i>				
PIL Italia 2015	1.417			

* Sul totale del settore.
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

non sono rilevati nelle indagini ISTAT sulle Forze di lavoro ma che sono stati dedotti dai tassi di irregolarità forniti dallo stesso istituto. Assumendo un'incidenza settoriale del lavoro straniero sulle ULA di contabilità nazionale pari a quella sugli occupati, si è poi determinato l'apporto settoriale degli stranieri applicando alle ULA straniere una produttività pari a quella media del sistema, data dal rapporto tra valore aggiunto e ULA totali.

Il contributo al PIL stimato del lavoro straniero si riduce assumendo una produttività per gli immigrati inferiore a quella media. Tuttavia rimane ampio (7,2% nel 2015, equivalente a 101 miliardi di euro) pur nell'ipotesi estrema di un differenziale di produttività pari a quello osservato per le retribuzioni²³. Alla luce della marcata segmentazione settoriale e professionale delle opportunità lavorative per gli stranieri e dello scarso uso delle loro competenze (testimoniato dal diffuso fenomeno di sovra-istruzione dei lavoratori stranieri documentato nella Tabella 5) risulta plausibile che la produttività degli stranieri per macro-comparti sia mediamente inferiore a quella degli italiani. Tuttavia un *gap* di produttività posto pari a quello retributivo si configura come un'ipotesi estrema, visto che i salari degli stranieri potrebbero essere particolarmente bassi per una serie di fattori non necessariamente legati alla produttività (meno esperienza maturata in Italia, ridotto potere contrattuale, penalizzazione per scarse competenze linguistiche anche in occupazioni manuali e tecniche in cui i rapporti interpersonali non sono parte principale del lavoro, discriminazione).

L'esercizio di stima presentato è statico, nel senso che quantifica il contributo dell'immigrazione come se i lavoratori stranieri colmassero vuoti occupazionali settoriali predeterminati e non influenzassero il mercato del lavoro per la popolazione autoctona. In pratica, si assume che in assenza di immigrazione mancherebbe tutto l'input di lavoro fornito dagli stranieri (e il corrispondente valore aggiunto creato) e che il numero, la distribuzione e la produttività degli italiani sarebbero pari a quelli osservati in presenza di immigrazione. Ipotesi che non tiene conto, in primo luogo, di quegli effetti di "concorrenzialità" e di "complementarietà" tra lavoro straniero e autoctono studiati da una voluminosa letteratura economica e riassunti nel paragrafo 2.2. A questo riguardo, l'esercizio del CSC, da un lato, sovrastima il contributo dell'immigrazione al PIL nella misura in cui gli stranieri "portano via posti di lavoro" a una fetta di italiani, ma, dall'altro, lo sottostima perché non cattura eventuali complementarietà che generano maggiori e migliori opportunità occupazionali per gli autoctoni. Come discusso in precedenza, gli studi sul tema rilevano scarsa evidenza di fenomeni di "concorrenzialità" tra lavoro straniero e autoctono (che tra l'altro sarebbero limitati principalmente a occupazioni poco qualificate) e confermano che in Italia a prevalere è un ruolo di complementarietà dei lavoratori stranieri con ampi segmenti della popolazione nativa, in particolare, ma non solo, quella più istruita e quella femminile.

Oltre a effetti di concorrenzialità/complementarietà, dietro la capacità di assorbimento dell'offerta di lavoro straniera vi sono poi adeguamenti della struttura produttiva. In linea di principio, questi potrebbero consistere, in un paese come l'Italia che attrae soprattutto lavoratori

²³ Si considera il differenziale per macro-comparto tra le retribuzioni mediane di cittadini stranieri e italiani, restringendo l'analisi ai lavoratori a tempo pieno.

stranieri poco qualificati, sia in uno spostamento verso settori a più elevato contenuto di lavoro a bassa qualifica sia in un aumento, all'interno di ogni settore, dell'intensità di lavoro poco qualificato. Nella misura in cui questi cambiamenti sono avvenuti, il nostro esercizio sovrastima l'effetto dell'immigrazione, in quanto senza quest'ultima nella nostra economia sarebbe più elevato il peso di produzioni a elevata creazione di valore aggiunto.

Infine, un altro elemento "dinamico" che non è preso in considerazione nell'esercizio del CSC e che potrebbe determinare una sottostima dell'effetto dell'immigrazione sul PIL, è la capacità di molti immigrati di avviare attività di lavoro autonomo e imprenditoriale, contribuendo alla generazione di nuova ricchezza e occupazione²⁴.

3. Le politiche per regolare e sviluppare i flussi migratori

3.1 UE: verso una politica comune per gli ingressi di lavoro

Una politica migratoria europea comune, pur rappresentando uno dei pilastri dell'Unione al momento della sua costituzione, rimane a oggi per molti versi un obiettivo. Le indicazioni enunciate dalle varie direttive rilevanti in materia (si veda il riquadro *La normativa europea sull'immigrazione extra-UE*) hanno infatti sempre lasciato ampio potere alle singole realtà nazionali. La ragione principale sta nelle numerose, e spesso strutturali, differenze dei mercati del lavoro in termini di crescita dell'occupazione, tassi di attività della popolazione, divari regionali (specie in alcuni paesi), frammentazione linguistica.

Ci sono poi motivi storici: mentre paesi come Belgio, Francia e Germania sono di più antica immigrazione, in Italia e in altri stati del Sud Europa le immigrazioni per motivi di lavoro costituiscono un fenomeno più recente. Inoltre, i legami del passato coloniale e linguistici, fanno sì che alcune nazioni europee abbiano conservato rapporti economici privilegiati con determinati paesi extra-europei, rapporti che plasmano anche le politiche di immigrazione.

Solo negli ultimi anni ha cominciato a farsi strada la consapevolezza che un maggior coordinamento delle politiche migratorie è opportuno. Questa consapevolezza non è dipesa soltanto dall'emergenza umanitaria iniziata nel 2014 ed esplosa nel 2015 con l'afflusso senza precedenti di richiedenti asilo dal Medio Oriente e da alcuni paesi africani. Altrettanto importante è stata la percezione che, pur in situazioni differenti, i paesi europei hanno di fronte rilevanti problemi comuni, quali l'invecchiamento della popolazione e la crescente necessità di lavoro qualificato.

Il declino demografico e la conseguente diminuzione della popolazione in età da lavoro riguarderà, infatti, un ventaglio ampio dei paesi dell'Unione. Tenderà quindi ad assottigliarsi la capacità dei flussi migratori intra-UE di compensare in parte i deficit demografici dei paesi a più rapido processo di invecchiamento e si rafforzerà la domanda di lavoratori provenienti da paesi terzi. Vi è poi una domanda crescente di lavoratori con un buon livello di competenze. I singoli paesi competeranno sempre più per formare e attrarre talenti e per trattenere quelli già residenti nel proprio territorio.

²⁴ A tale proposito si veda il contributo di M. Livi Bacci al Biennale Confindustria 2016.

I temi dell'invecchiamento e dei talenti sono stati, non a caso, al centro delle indicazioni programmatiche in materia di politica della immigrazione esposte dal Presidente Juncker al Parlamento europeo nel discorso di presentazione della nuova Commissione nel 2014. L'accento è sulla necessità di: "Promuovere una nuova politica europea sulla migrazione legale, (...), ovviare alla mancanza di competenze specifiche e ad attrarre talenti per gestire meglio le sfide demografiche dell'Unione europea". L'obiettivo è che, specialmente per i talenti, l'Europa diventi una delle destinazioni più ambite "come l'Australia, il Canada e gli Stati Uniti"²⁵.

Altri punti qualificanti del programma riguardano la priorità assegnata a una revisione della normativa sulla "Blue card" (la procedura per l'accesso di lavoratori qualificati prevista dalla direttiva 2009/50/CE, di cui viene giudicato insufficiente il livello di attuazione) e la necessità di misure più energiche nei confronti dell'immigrazione irregolare, in particolare migliorando la cooperazione con i paesi terzi. A sottolineare la rilevanza politica del tema, nella compagine della Commissione è stato inoltre, per la prima volta, previsto un Commissario con specifica responsabilità della materia²⁶.

Nel maggio 2015 la Commissione ha pubblicato l'Agenda europea in materia di migrazione. Essa si propone di affrontare nell'immediato la situazione di crisi che regna nel Mediterraneo ma mantiene un orizzonte di lungo periodo e delinea le iniziative da portare avanti nei prossimi anni per gestire i flussi migratori nel loro complesso. Infine, il 7 giugno scorso la Commissione ha presentato due documenti attuativi di tale agenda: un piano di azione per rafforzare le politiche nazionali di integrazione dei cittadini di paesi terzi e una proposta legislativa di riforma della direttiva sulla "Blue card".

La normativa europea sull'immigrazione extra-UE

Il Trattato europeo

In base al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ad essa spetta di definire sia una procedura comune e semplificata di ammissione di cittadini extra-comunitari per residenza e/o lavoro in uno Stato membro sia un insieme comune di diritti per gli stranieri che vi soggiornano legalmente. I paesi dell'Unione conservano, però, la facoltà di stabilire in autonomia i tassi di ammissione di persone provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro. In pratica si osserva, a oggi, un'ampia eterogeneità non solo dei tassi ma anche delle regole di ammissione dei migranti economici.

²⁵ Si veda Jean-Claude Juncker, *Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea*, Discorso di apertura della plenaria del Parlamento europeo, Strasburgo, 15 luglio 2014, pag. 10.

²⁶ Al greco Dimitris Avramopoulos è stato affidato l'incarico Migrazione, affari interni e cittadinanza.

Le direttive

Le regole generali di ingresso e soggiorno nell'Unione di cittadini extra-UE sono contenute nella direttiva 2003/109/CE, che definisce lo status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo nell'Unione europea, e nella direttiva sul permesso unico (2011/98/UE), che definisce una procedura comune e semplificata per i cittadini di paesi terzi che presentano domanda di permesso di soggiorno e di lavoro in uno Stato membro e stabilisce un insieme comune di diritti per gli immigrati.

Varie direttive successive hanno regolato importanti aspetti settoriali dei fenomeni migratori riguardanti i cittadini di paesi terzi.

Le direttive 2004/114/CE e 2005/71/CE regolano l'accesso nell'Unione per motivi di ricerca o studio. Nel 2013 è stata presentata una proposta di nuova direttiva in materia (COM(2013) 151) sulla cui versione definitiva, a fine 2015, è stato raggiunto un accordo politico tra Parlamento europeo e Consiglio.

La direttiva 2009/50/CE riguarda la cosiddetta «Carta blu dell'UE», una procedura accelerata per il rilascio di un permesso speciale di soggiorno e di lavoro per coloro che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

Le condizioni di ingresso e soggiorno dei lavoratori stagionali sono regolate dalla direttiva 2014/36/UE. I lavoratori stagionali possono soggiornare legalmente e temporaneamente nell'Unione per un periodo massimo compreso tra cinque e nove mesi (a seconda dello Stato membro), conservando la propria residenza principale in un paese terzo.

La direttiva 2014/66/UE stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno nell'ambito di trasferimenti intrasocietari, il distacco temporaneo di manager, specialisti e tirocinanti di imprese multinazionali nelle filiali e succursali ubicate nell'Unione europea.

Due sono, infine, gli atti normativi fondamentali per la lotta contro la migrazione irregolare:

- la direttiva 2008/115/CE per assicurare l'effettivo rimpatrio degli immigrati illegali e combattere il traffico degli essere umani;
- la direttiva 2009/52/CE che specifica le sanzioni e i provvedimenti che gli Stati membri sono tenuti ad applicare nei confronti dei datori di lavoro che impiegano migranti irregolari.

Gestione delle frontiere

Dall'accordo di Schengen, siglato nel 1985 ma in funzione solo dieci anni dopo, la gestione delle frontiere verso i paesi extra-UE è diventato un aspetto di necessaria competenza europea. L'accordo prevede, infatti, l'abolizione dei controlli alle frontiere tra paesi membri, creando uno spazio di libera circolazione sia per i cittadini dell'Unione sia per quelli di paesi terzi.

A oggi aderiscono a Schengen 26 paesi, di cui 22 dei 28 membri dell'Unione europea e quattro non membri (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera). Non ne fanno parte Bulgaria,

Cipro, Croazia e Romania, per i quali il Trattato non è ancora entrato in vigore. Irlanda e Regno Unito, invece, non hanno aderito alla convenzione.

La caduta delle frontiere interne ha avuto come conseguenza il rafforzamento di quelle esterne. L'appartenenza a Schengen implica una cooperazione delle forze di polizia tra tutti i membri per combattere la criminalità organizzata e il terrorismo, attraverso una condivisione dei dati sui movimenti di persone e merci. Nonostante la responsabilità quotidiana dei controlli e della sorveglianza delle frontiere esterne rimanga di competenza degli Stati membri, i sistemi di sicurezza delle frontiere nazionali vengono sempre più integrati. Il perno delle misure che consentono la cooperazione operativa nella gestione delle frontiere è rappresentato dall'agenzia europea Frontex. Essa effettua analisi dei rischi alle frontiere e organizza programmi di formazione per le guardie di frontiera. L'agenzia svolge anche un ruolo attivo nella cooperazione, coordinando le operazioni di gestione delle frontiere e organizzando quelle di rimpatrio.

L'accordo di Schengen prevede che i membri dello spazio abbiano la possibilità di ristabilire controlli eccezionali e temporanei alle frontiere interne. Questa decisione deve essere giustificata da una "minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna" o da "gravi lacune relative al controllo delle frontiere esterne" che potrebbero mettere in pericolo "il funzionamento generale dello spazio Schengen".

Da settembre 2015 alcuni paesi dell'Unione (Germania, Austria, Slovacchia, Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Francia e Danimarca) hanno temporaneamente reintrodotti alcuni controlli delle frontiere a fronte della forte pressione migratoria da Nord Africa e Medio Oriente e dei più recenti attacchi terroristici in Francia e Belgio.

Diverse le politiche nazionali di ammissione

A differenza degli Stati Uniti, nell'Unione europea sono i singoli stati che hanno il potere di regolare i flussi migratori, stabilendo chi far entrare per lavoro o altro motivo nel territorio del paese, quante persone ammettere e per quali lavori. In altri termini, non esiste un permesso di residenza europeo e le politiche europee sono quindi indistinguibili da quelle dei singoli paesi.

In tutti i paesi, comunque, i criteri di ammissione ruotano intorno alle medesime tipologie di strumenti: quote numeriche, *shortage occupation lists* (liste di profili desiderati), soglie reddituali o di qualifica professionale, la cui declinazione operativa può variare sensibilmente da paese a paese (Tabella 9)²⁷.

²⁷ Si veda per le informazioni esposte nel seguito, OCSE, *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*, Parigi 2016, pagg. 62-69.

Tabella 9

I criteri di ammissione per i lavoratori extra-comunitari

Paese	Esistenza di un'offerta di lavoro	Requisiti sui livelli di qualifica	Verifica di effettiva necessità	Liste di profili desiderati	Quote numeriche
Svezia	Sì	No	Nominale	Sì	No
Spagna	Sì	No	Sì	Sì	No
Portogallo	Sì	No	Sì	No	Sì, ma non applicata
Ungheria	Sì	No	Sì	No	Sì, ma non applicata
Finlandia	Sì	No	Sì	Sì	No
Polonia	Sì	No	Sì	No	No
Grecia	Sì	No	Sì	No	Sì
Italia	Sì	No	Sì	No	Sì
Francia	Sì	Sì	Sì	Sì	No
Germania	Sì	Sì	Sì	Sì	No
Belgio	Sì	Sì	No	No	No
Olanda	Sì	Sì	Sì	No	No
Estonia	Sì	No	No	No	Sì
Rep. Ceca	Sì	Sì	Sì	Sì	No
Austria	Sì	Sì	Sì	Sì	No
Danimarca	No, ma...	No, ma...	Sì	Sì	No
Regno unito	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Irlanda	Sì	Sì	Sì	Sì	No

Fonte: OCSE, *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*.

Comune a tutti gli stati è la condizione dell'esistenza di una specifica offerta di lavoro rivolta al lavoratore proveniente da un paese terzo che chieda il permesso di ingresso. Come sottolinea l'OCSE²⁸, è il posto di lavoro, non il singolo lavoratore, l'oggetto della procedura di autorizzazione. E le regolamentazioni nazionali specificano le caratteristiche di tale offerta, quali durata del contratto, retribuzione, mansioni.

Questa regola generale viene in gran parte elusa, come mostrano i dati Eurostat. Nella maggior parte dei paesi europei gli ingressi per lavoro avvengono in misura prevalente senza aver prima trovato lavoro. Le percentuali sono particolarmente elevate in Grecia e Italia, ma anche in Germania due terzi degli immigrati trovano il lavoro dopo l'ingresso (Tabella 10). Fanno eccezione Norvegia e Svizzera. D'altra parte, è comprensibile la difficoltà di fare assunzioni "al buio", cioè senza un contatto personale diretto, da parte di soggetti, come le famiglie o le piccolissime imprese, privi di una struttura apposita per il reclutamento dei lavoratori.

²⁸ Ibidem, pag. 63.

Tabella 10

UE: per gli immigrati più probabile trovare lavoro dopo l'ingresso (Stock di immigrati di prima generazione per provenienza e motivo della migrazione, in migliaia, 2014)										
Paese di residenza	Area di provenienza	Totale	Famiglia	Studio	Protezione internazionale o asilo	Altro	Nessuna risposta	Lavoro, già trovato prima dell'ingresso (a)	Lavoro, trovato dopo l'ingresso (b)	% lavoro non trovato prima dell'ingresso su totale ingressi per lavoro $b/(a+b)$
Belgio	Totale	1.201,4	627,5	63,0	114,1	89,1	57,9	113,3	136,5	54,6
	Non UE-28	266,2	127,9	18,2	46,6	22,2	5,1	10,5	35,6	77,2
Germania	Totale	8.378,5	3.661,4	396,4	733,0	1.238,5	530,8	676,5	1.142,0	62,8
	Non UE-28	2.511,7	1.024,1	160,1	361,2	286,1	198,0	153,8	328,5	68,1
Grecia	Totale	647,5	158,2	7,3	1,6	38,6	141,8	19,8	280,3	93,4
	Non UE-28	404,0	102,3	4,6		16,4	63,6	13,5	202,5	93,8
Spagna	Totale	4.736,5	2.068,3	119,7	24,3	360,7	76,7	534,8	1.552,1	74,4
	Non UE-28	2.212,5	889,9	56,5	10,6	125,8	38,4	256,8	834,4	76,5
Francia	Total	4.951,5	3.301,5	473,8	219,4	219,5		232,2	500,1	68,3
	Non UE-28	1.716,1	1.043,7	234,2	75,6	59,5		79,7	223,3	73,7
Italia	Totale	5.002,1	2.375,3	114,0	23,6	65,8	7,6	376,4	2.039,5	84,4
	Non UE-28	2.678,6	1.116,3	60,8	16,8	27,7	5,3	176,9	1.274,9	87,8
Austria	Totale	1.108,6	608,9	77,2	109,7	39,0		96,8	176,9	64,6
	Non UE-28	367,7	206,3	29,8	50,0	5,6		17,8	58,3	76,6
Svezia	Totale	1.199,9	667,1	63,6	247,1	77,4	29,4	65,8	49,6	43,0
	Non UE-28	213,0	99,1	27,1	46,5	11,2		11,5	12,3	51,7
Regno Unito	Totale	6.905,5	3.147,9	973,7	315,0	335,4	32,2	824,3	1.276,9	60,8
	Non UE-28	1.959,1	836,9	438,1	138,2	103,4	11,6	219,3	211,6	49,1
Norvegia	Totale	593,5	207,6	17,8	74,7	71,1	53,9	91,0	77,4	46,0
	Non UE-28	116,5	47,1	6,7	21,0	10,3	11,4	13,0	7,0	35,0
Svizzera	Totale	1.759,1	895,3	62,3	78,3	175,4	8,6	356,4	182,8	33,9
	Non UE-28	427,1	268,6	40,6	17,8	29,5	3,0	38,3	29,2	43,3

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Alcuni paesi europei, tra i quali l'Italia, regolano i flussi in ingresso stabilendo, in genere annualmente, tetti massimi o quote. Si tratta di uno strumento usato pressoché esclusivamente per regolare i flussi migratori per lavoratori di bassa qualifica o stagionali. L'obiettivo è contenere gli effetti avversi sui lavoratori autoctoni non qualificati, con competenze concorrenti rispetto a quelle di lavoratori provenienti da paesi terzi.

Alla stessa logica risponde la richiesta di preventiva verifica che il posto di lavoro offerto a persone provenienti da paesi terzi non possa essere ricoperto da un residente. Le differenze tra paesi riguardano il grado di severità nell'applicazione pratica del principio: si va da autorizza-

zioni sostanzialmente automatiche trascorso un dato periodo di pubblicizzazione dell'offerta (come in Italia, Svezia, Lettonia) a meccanismi nei quali spetta al datore di lavoro l'onere di provare che non vi sono alternative all'assunzione prospettata²⁹.

Molti paesi prevedono accessi più rapidi per categorie di lavoratori che rientrano in liste di profili professionali desiderati. In via generale, l'inclusione di una professione in questi elenchi è determinata dal fatto che la domanda di lavoratori per quell'occupazione specifica non sia soddisfatta dall'offerta di lavoro autoctona. Queste liste, in genere, esimono i datori di lavoro dalla necessità di sponsorizzare una posizione aperta sul mercato interno, o comunque facilitano l'assunzione di lavoratori stranieri velocizzando le pratiche burocratiche necessarie. A seconda del paese, le esigenze di mercato che le liste mirano a colmare possono essere sia di breve sia di lungo periodo: mentre in Spagna si punta a tamponare carenze occupazionali immediate, l'Australia e la Nuova Zelanda si concentrano sulle necessità strutturali del mercato del lavoro (di medio periodo).

Le liste si basano su criteri ben definiti e incorporano dati qualitativi e quantitativi, quali i tassi di posti vacanti, l'andamento di domanda e offerta di lavoro, la disponibilità interna di lavoratori, il tempo impiegato dalle aziende per trovare candidati adeguati alle loro esigenze, i tassi di disoccupazione settoriali e le consultazioni con esperti e parti sociali.

La lista francese, per esempio, contiene lavori per i quali si riscontri per almeno un anno un rapporto uguale o inferiore a uno tra disoccupati e posizioni aperte; la Spagna utilizza una formula simile, e in più discute di eventuali modifiche alla lista con le parti sociali a livello nazionale e regionale. In Inghilterra, il *Migration Advisory Committee* (MAC) utilizza algoritmi più dettagliati (sono inclusi dodici diversi indici di occupazione, livello salariale e tassi di posti vacanti come parametri) e prende in considerazione una serie di informazioni qualitative che vanno dai dati sui programmi di formazione alla consultazione con oltre 120 organizzazioni tra banche, imprese private, associazioni di categoria, università, società di consulenza e così via.

La frequenza con la quale le liste vengono riviste varia in genere dai sei mesi ai due anni, ma in Spagna, dove l'attenzione è rivolta al breve periodo, si arriva ad aggiornarle su base trimestrale.

Le liste, inoltre, possono servire a diversi scopi: mentre in alcuni paesi si prendono in considerazione tutte le possibili professioni, in Francia, Spagna, Germania e Regno Unito solo occupazioni che richiedono qualifiche di un certo livello possono essere incluse, mentre la Finlandia si rivolge principalmente a lavoratori poco qualificati. A prescindere dal livello di qualifica, tuttavia, diversi paesi utilizzano le liste anche o esclusivamente per i loro programmi di ammissione temporanea (Danimarca, Belgio, Finlandia, Svezia, Francia, Grecia, Spagna).

La legislazione italiana non contempla questo strumento, ma prevede ingressi fuori quota ammessi per talune categorie di lavoratori elencate nell'art. 27 del TU immigrazione (si veda il prossimo paragrafo per dettagli).

²⁹ Si veda per una esposizione sintetica OCSE, *International Migration Outlook*, Parigi 2008, Tab. II.A1.2 pag. 159.

La Carta Blu: uno strumento europeo per l'ingresso di lavoratori qualificati

Nel caso di lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi, la normativa europea prevede una procedura particolare, la *Blue card*, che consente di accedere a un permesso di lavoro di durata fino a tre anni, rinnovabile. I titolari di Carta Blu, oltre a godere di una procedura agevolata per il rilascio del permesso, hanno titoli preferenziali per l'ottenimento di permessi di soggiorno a lungo termine e per il ricongiungimento familiare. Godono, inoltre, della libertà di muoversi per motivi di lavoro all'interno di un secondo stato membro dell'UE. Tale mobilità può essere esercitata dopo 18 mesi di soggiorno regolare nel primo Stato membro in cui lo straniero ha ottenuto il rilascio del titolo di soggiorno; lo spostamento in un altro Stato membro resta tuttavia vincolato all'esercizio di un'attività lavorativa altamente qualificata.

Le condizioni stabilite dalla direttiva contemplano di avere: i) "qualifiche professionali superiori" (da dimostrare, per esempio, attraverso il possesso di un titolo di istruzione superiore o di almeno cinque anni di rilevante esperienza professionale); ii) un contratto di lavoro dipendente con uno stipendio lordo pari almeno a 1,5 volte la retribuzione media del paese; iii) documenti di viaggio regolari e un'assicurazione sanitaria per sé e per gli eventuali familiari.

I paesi possono stabilire dei tetti massimi di ingressi a questo titolo, e occorre provare che la posizione offerta non potrebbe essere ricoperta da un cittadino europeo o da un cittadino extracomunitario già legalmente presente.

La direttiva Carta Blu rappresenta un primo passo concreto per la realizzazione di una politica di ammissione dei migranti economici comune a livello europeo, con regole uniformi di accesso per lavoratori extra-UE (per ora solo qualificati) e successivo diritto di mobilità all'interno dell'Unione (per ora vincolato alla prosecuzione di un'attività lavorativa, in questo caso qualificata).

La direttiva non è stata però recepita in modo uniforme nei vari paesi UE. Differenze esistono riguardo le qualifiche da mostrare, la durata del primo permesso, la soglia di reddito. Inoltre in molti paesi il recepimento è stato fatto in modo che la *Blue card* affianchi, e non sostituisca, strumenti e procedure con finalità e caratteristiche analoghe, pur se sprovviste del vantaggio del diritto di mobilità intra-europeo. Solo la Germania ha recepito la direttiva facendo della *Blue card* lo strumento unico per l'ingresso di lavoratori qualificati di paesi terzi. La direttiva *Blue card*, inoltre, non si applica in Danimarca, Regno Unito e Irlanda.

I dati sui rilasci di permessi *Blue card* non possono quindi essere considerati delle *proxy* del numero di lavoratori qualificati ammessi per lavoro nello spazio dell'Unione e riguardano prevalentemente la Germania. Dalle statistiche acquisite da Eurostat sui primi rilasci dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro si rileva infatti che nel 2014, su 5.811 Carte Blu complessivamente emesse nell'Unione europea, solo 164 (il 2,8%) sono state rilasciate dall'Italia, contro le 4.197 della Germania (72,2%; Tabella 11).

La Commissione europea, prendendo atto della ridotta diffusione della *Blue card*, il 7 giugno scorso ha presentato una proposta di profonda revisione della direttiva. La proposta mira a introdurre uno schema di ingresso, valido per tutti i paesi dell'Unione, che dovrebbe sostituire,

semplificandoli, i vari schemi nazionali esistenti e prevede anche una facilitazione dello spostamento tra paesi dell'Unione, per periodi di lavoro di breve durata, dei lavoratori in possesso della *Blue card*. Inoltre, ai rifugiati in possesso dei requisiti di alta qualificazione, che beneficiano della protezione internazionale, verrebbe riconosciuto il diritto di richiedere la *Blue card*. L'utilizzo dello strumento viene, infine, facilitato per i giovani, allentando la condizione della soglia reddituale.

Tabella 11

Blue card: canale di ingresso in prevalenza tedesco
(Numero di primi permessi rilasciati)

	2011	2012	2013	2014
UE-28	156	1.646	5.096	5.811
Germania	0	700	3.776	4.197
Spagna	107	443	303	37
Francia	0	126	371	604
Italia	0	6	84	164

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Trasferimenti intra-societari

Sempre con riguardo al personale con elevate qualifiche, va infine ricordata la direttiva del 2014 che regola le condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi e loro familiari nell'ambito di trasferimenti intra-societari, consentendo il distacco temporaneo di manager, specialisti e tirocinanti di imprese multinazionali nelle filiali e succursali ubicate nell'Unione europea.

Tale direttiva è in corso di recepimento nell'ordinamento italiano. Nelle fasi dell'iter comunitario di approvazione, Confindustria aveva, purtroppo senza successo, proposto al Parlamento europeo che la direttiva non riguardasse solo le società e gruppi di società ma che fossero estese anche alle *joint ventures*, che in Italia costituiscono un importante strumento di internazionalizzazione delle imprese.

3.2 La normativa italiana

Come gli altri paesi dell'Unione europea, l'Italia regola l'ingresso degli stranieri al mercato del lavoro distinguendo tra cittadini comunitari ed extra-comunitari. I primi hanno accesso libero, i secondi sono invece soggetti ad alcune restrizioni.

In Italia il flusso di lavoratori extra-comunitari è regolato da un sistema a quote, introdotto nel 1998 dalla legge Turco-Napolitano (legge 6 marzo 1998, n. 40) e mantenuto dalla Bossi-Fini (legge 30 luglio 2002, n. 189), attualmente in vigore. Il Governo stabilisce ogni anno, attraverso il cosiddetto "decreto flussi", il numero di lavoratori immigrati che potranno entrare in Italia nell'anno successivo (con permessi di lavoro stagionali e non) e la loro distribuzione tra le Regioni. Le quote variano per paese di origine e sono generalmente più alte per i paesi che hanno firmato con l'Italia accordi bilaterali.

Per produrre una stima annuale del fabbisogno di lavoratori extra-comunitari, il Governo raccoglie informazioni da tre fonti: ISTAT, che fornisce un quadro dell'evoluzione demografica e

della contrazione della popolazione in età da lavoro; UnionCamere, che attraverso l'indagine Excelsior (100mila imprese intervistate) annualmente mappa la domanda di lavoro e produce una stima del numero di lavoratori, anche immigrati, che possono essere assorbiti; e altri studi che analizzano lo stato del sistema produttivo³⁰.

Il Governo può decidere per alcuni anni di non consentire l'ingresso di lavoratori stranieri ponendo le quote pari a zero, o può decidere di autorizzare solo l'entrata di lavoratori stagionali. Negli ultimi anni, a partire dal 2012, a causa della crisi, i Governi che si sono succeduti hanno fortemente ridotto le quote riservate a nuovi ingressi, riservandone la gran parte alla conversione di permessi di soggiorno, rilasciati ad altro titolo, in permessi per lavoro subordinato o autonomo.

Il "decreto flussi" annuale deriva da un piano che ogni tre anni stabilisce le direttive in tema di immigrazione. Sennonché, i Documenti programmatici triennali sono stati talvolta presentati con ritardo rispetto alle scadenze prestabilite (per esempio, a maggio 2005 fu emanato il decreto per il triennio 2004/2006) e, negli ultimi anni, non sono stati emanati affatto.

Il sistema a quote attuale differisce rispetto a quello della legge Turco-Napolitano per l'eliminazione del cosiddetto meccanismo dello sponsor. La vecchia legge, infatti, prevedeva che alcuni soggetti (cittadini privati italiani o stranieri regolarmente residenti, ma anche Regioni, enti locali, associazioni professionali e sindacali, organizzazioni del terzo settore) potessero farsi garanti dell'ingresso di cittadini stranieri in cerca di lavoro, assicurando loro alloggio, sostentamento e cure sanitarie. Il permesso di soggiorno per inserimento nel mercato del lavoro aveva durata di un anno, al termine del quale lo straniero si impegnavano a tornare in patria in caso di insuccesso. La legge Bossi-Fini ha eliminato questa possibilità: l'ammissione sul territorio per motivi di lavoro è oggi subordinata all'esistenza di un'offerta precedente all'ingresso, ovvero alla stipula del contratto di soggiorno (artt. 5 e 6), in base al quale il datore di lavoro si impegna a garantire un alloggio al lavoratore e a pagare i costi di un eventuale ritorno in patria.

La Bossi-Fini ha previsto che il permesso di soggiorno non possa mai superare la durata del contratto di lavoro e, in caso di assunzione a tempo indeterminato, i due anni. Inoltre, in caso di perdita del posto, se la legge Turco-Napolitano consentiva l'iscrizione alle allora esistenti liste di collocamento per un anno e il rilascio di un permesso per ricerca di lavoro, la Bossi-Fini aveva ridotto a sei mesi il tempo a disposizione per cercare una nuova occupazione. Con la legge n. 92/2012 il termine è stato nuovamente portato a un anno, ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero.

Dopo sei anni di presenza in Italia, il lavoratore immigrato può richiedere la carta di soggiorno che permette la permanenza a tempo indeterminato.

In un sistema a quote la programmazione dell'assunzione di stranieri è per le imprese difficoltosa. Basti pensare al caso di un'azienda che, dopo aver investito risorse nel cercare e selezionare

³⁰ Si veda il contributo relativo all'Italia a cura di F. Fasani in *Improving access to labour market information for migrants and employers*, International Organization for Migration, Bruxelles, 2013.

personale adeguato, potrebbe trovarsi nell'impossibilità di inserirlo nell'organico, per il vincolo delle quote. In generale, l'attuale sistema della chiamata di un cittadino straniero sconosciuto non è facilmente percorsa dalle famiglie, né tantomeno molti piccoli soggetti economici, che necessitano di un contatto diretto preliminare all'eventuale offerta di lavoro. Per superare questo tipo di problemi, le quote andrebbero determinate solo in parte ex ante, in base a una programmazione fondata sulla raccolta di dati di previsione, e che siano aggiornate ex-post, per tenere conto dell'effettiva domanda di lavoro. In sostanza si tratterebbe di prevedere che i datori di lavoro interessati procedessero a compilare una richiesta di ingresso per una specifica professionalità e, sulla base dell'elaborazione delle richieste pervenute, determinare le quote ex-post di lavoratori stranieri ammessi. Questa richiesta preventiva, peraltro, potrebbe essere effettuata anche più di una volta, nel corso di un anno, per cercare di adeguare tempestivamente le quote agli effettivi andamenti della domanda di lavoro.

In alcuni specifici casi, inoltre, andrebbero ampliate le ipotesi di applicazione dell'art. 27, per esempio per i lavori di accudimento della persona.

Quel tipo di problemi, infatti, non si pone per le entrate "fuori quota" previste per alcune categorie di lavoratori qualificati elencate nell'art. 27 del decreto legislativo n. 286/1998. Si tratta, a titolo d'esempio, di:

- dirigenti o personale altamente qualificato;
- professori, ricercatori o lettori universitari;
- persone autorizzate a soggiornare per motivi di formazione professionale, che svolgano periodi temporanei di addestramento presso datori di lavoro italiani;
- lavoratori alle dipendenze di organizzazioni o imprese operanti nel territorio italiano, che siano stati ammessi temporaneamente, a domanda del datore di lavoro, per adempiere funzioni o compiti specifici, per un periodo limitato o determinato;
- lavoratori temporaneamente trasferiti dall'estero presso persone fisiche o giuridiche, italiane o straniere, residenti in Italia, al fine di effettuare nel territorio italiano determinate prestazioni oggetto di contratto di appalto;
- persone che, secondo le norme di accordi internazionali in vigore, svolgono in Italia attività di ricerca o un lavoro occasionale nell'ambito di programmi di scambi di giovani o di mobilità di giovani o sono persone collocate "alla pari";
- infermieri professionali assunti presso strutture sanitarie pubbliche e private.

Dall'agosto 2012 l'Italia ha adottato la normativa europea sulla *Blue card*, aggiungendo una categoria alle ipotesi già disciplinate dall'art. 27. In questo modo l'Italia ha aperto un nuovo canale privilegiato per l'ingresso di lavoratori stranieri "altamente qualificati"³¹.

³¹ Le disposizioni attuative della Direttiva 2009/50/CE sono contenute nel Decreto legislativo n. 108 del 18 giugno 2012, che ha inserito nel Testo Unico sull'Immigrazione (Decreto legislativo n. 286/1998 e successive modificazioni) due nuovi articoli: l'art. 9 ter, che disciplina lo status di soggiornante di lungo periodo-CE per i titolari di Carta blu UE, e l'art. 27 quarter, che disciplina l'ingresso e il soggiorno dei lavoratori altamente qualificati e il rilascio della Carta blu.

Pur sommando alle Carte Blu gli altri permessi per lavoro qualificato (1.066) e quelli per ricercatori (351), in Italia l'incidenza degli ingressi di lavoratori qualificati sul totale di quelli per motivi di lavoro (53.327) rimane tuttavia residuale (3,0%; Tabella 12).

Tabella 12

In Italia residuali gli ingressi di lavoratori qualificati (Primi permessi per motivi di lavoro)							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totale permessi di lavoro	272.791	235.966	359.051	119.342	66.742	80.726	53.327
di cui:							
Lavoratori qualificati	0	0	1.984	1.563	1.695	1.543	1.066
Ricercatori	35	118	336	353	388	272	351
Carta Blu UE	0	0	0	0	6	84	164
Lavoratori stagionali	8.423	23.034	22.345	15.204	9.715	7.560	4.805
Altri permessi di lavoro	264.333	212.814	334.386	102.222	54.938	71.267	46.941

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

In Italia c'è un'elevata burocrazia / complessità procedurale. A dispetto degli obiettivi dichiarati, ovvero promuovere la semplificazione amministrativa, la legge Bossi-Fini sembra aver complicato sia l'accesso sia il rinnovo del permesso di soggiorno, rendendo lo status dei lavoratori stranieri residenti nel Paese meno certo e più soggetto ai tempi lunghi della burocrazia. Negli ultimi anni sono state, però, introdotte procedure informatiche che hanno sensibilmente migliorato la gestione degli ingressi. Concreti passi in avanti grazie a un ampio ricorso a procedure informatiche sono stati fatti anche nella gestione del rilascio del permesso di soggiorno.

Proprio per semplificare gli adempimenti richiesti alle imprese, nel corso del tempo Confindustria ha concordato con le autorità competenti protocolli di intesa diretti a sveltire la gestione di alcune tipologie di ingressi, in particolare quelli ex articolo 27 e quelli relativi alla *Blue card* (si veda il riquadro *I protocolli tra Confindustria e Ministero dell'Interno /1*).

I PROTOCOLLI TRA CONFINDUSTRIA E MINISTERO DELL'INTERNO /1

Ingressi ex articolo 27

Nel 2010 è stato firmato un primo Protocollo di intesa tra il Ministero dell'Interno e Confindustria, avente a oggetto la gestione di alcune delle tipologie di ingresso previste dall'art. 27 del T.U. sull'immigrazione che disciplina gli ingressi "fuori quota" sia per le professionalità elevate sia in altre ipotesi di particolare interesse per le imprese (ad esempio: lavoratori inviati temporaneamente in missione in Italia da imprese che operano nel territorio italiano per adempiere a funzioni e compiti specifici).

In questi casi il Protocollo consente all'impresa interessata di avvalersi di una procedura semplificata.

In breve prevede quanto segue: le singole associazioni del Sistema di rappresentanza di Confindustria potranno far aderire, presso le loro sedi, le imprese interessate al protocollo, facendo sottoscrivere ad esse un apposito modulo di adesione. Successivamente l'associazione darà comunicazione al Ministero, tramite le Prefetture, dell'avvenuta adesione.

L'Associazione invierà al Ministero, tramite le Prefetture, gli estremi della persona individuata dall'impresa associata come responsabile della procedura e il Ministero consegnerà a quest'ultimo le credenziali informatiche che consentono di avvalersi della procedura semplificata.

L'adesione al protocollo implica, per l'impresa interessata, l'assunzione dell'obbligo a garantire l'osservanza dei contratti collettivi di lavoro di categoria e l'autocertificazione in ordine alla sussistenza del requisito della capacità economica, così come previsto dalla legge.

Semplificazione procedura "Blue card"

Per gli ingressi regolati dalla direttiva "Blue card", Confindustria ha recentemente sottoscritto un secondo Protocollo con il Ministero dell'Interno per ammettere alla stessa procedura semplificata anche questa tipologia di ingressi.

3.3 Politiche sui rifugiati: come far fronte all'emergenza

La politica europea in materia di asilo mira ad armonizzare le procedure tra i diversi Stati, prevedendo un comune regime politico, in modo da offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che abbia chiesto una protezione internazionale e di garantire il rispetto del principio di non respingimento.

Il concetto di *Common European Asylum System* (CEAS) fu introdotto nel 1999 dal Consiglio europeo di Tampere, per migliorare il quadro legislativo definito dalla Convenzione di Ginevra del 1951³². A oggi il sistema definisce elevati standard comuni e potenzia la cooperazione tra gli Stati, per assicurare parità di trattamento ai richiedenti asilo, dovunque presentino domanda.

Al fine di evitare la replicazione di domande in più paesi, il CEAS ha inizialmente stabilito che solo il primo paese in cui viene richiesto asilo sarà responsabile della procedura. L'impennata di domande che si è verificata in seguito all'instabilità in Medio Oriente ha fatto vacillare il sistema di regole del CEAS. Paesi come Italia e Grecia si sono trovati a far fronte a un numero di domande eccedenti la loro capacità di offrire accoglienza e paesi come Germania e Svezia hanno

³² La Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati del 1951 è un trattato multilaterale delle Nazioni Unite che definisce chi è un rifugiato e stabilisce i diritti di chi ottiene asilo e le responsabilità delle nazioni che lo concedono.

accettato domande anche da parte di richiedenti asilo originariamente entrati in altri paesi UE (si veda il riquadro *La forte crescita dei rifugiati accentua le disparità di accettazione*).

Per problema far fronte all'emergenza sono stati creati degli *hot spots* per l'accoglienza temporanea nei paesi in cui si registra il maggior afflusso di primi arrivi (Italia, Grecia e Ungheria). Sono allo studio della Commissione misure per rafforzare il sistema allocativo delle domande e completare la riforma del CEAS. In particolare sono stati ipotizzati i seguenti interventi:

- un sistema centralizzato per monitorare il numero di domande di asilo presentate in ciascun stato membro;
- la costruzione di indici quantitativi per valutare la capacità di accoglienza dei singoli stati membri;
- misure di implementazione per garantire una condotta uniforme dei singoli stati membri.

Più di recente, su iniziativa soprattutto della Germania, l'Unione europea ha trovato con la Turchia un accordo per contenere i flussi di migranti verso l'Europa. L'accordo prevede che chi sbarca in Grecia senza autorizzazione venga rimandato in Turchia. Inoltre, per ogni profugo siriano che viene rimandato in Turchia dalle isole greche un altro siriano verrà trasferito dalla Turchia all'Unione europea attraverso canali umanitari. L'Europa metterà a disposizione 18mila posti già concordati per accogliere i profughi. Rimane in piedi, inoltre, il piano di ricollocamento dall'Italia e dalla Grecia dei richiedenti asilo.

In cambio l'UE ha garantito alla Turchia un impegno finanziario consistente, l'abolizione dell'obbligo del visto per i cittadini turchi diretti verso l'area Schengen e l'accelerazione delle trattative per l'ingresso della Turchia nell'UE.

Con il piano di azione presentato a inizio giugno la Commissione sta progettando di concordare con alcuni paesi africani il meccanismo che si sta sperimentando in Turchia, con un accento maggiore su progetti di assistenza e sviluppo economico diretti a favorire la crescita economica in questi paesi³³.

Il piano della Commissione presenta molti punti di contatto con la proposta di *Migration compact* elaborata dal Governo italiano. Nel documento italiano si chiedeva ai paesi partner l'impegno a controllare i propri flussi migratori in uscita, in particolare dei flussi verso la UE, a cooperare nella repressione del traffico dei migranti e a collaborare alla identificazione di quanti abbiano bisogno di protezione internazionale rispetto a chi emigra per motivi economici. In contropartita, l'Unione europea offrirebbe sostegno allo sviluppo economico dei paesi partner cofinanziando progetti di investimento e facilitando l'accesso al mercato dei capitali.

La debolezza cruciale del piano europeo sta, tuttavia, nelle risorse. Il piano italiano prevedeva risorse certe, suggerendo di finanziare i progetti di sviluppo e assistenza economica nei paesi interessati con l'emissione di *bond* europei. Il meccanismo proposto dalla Commissione è, invece, analogo a quello proposto con il cosiddetto Piano Juncker. La Commissione stanzierebbe

³³ Commissione UE, Comunicazione Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, *Action Plan on the Integration of Third-Country Nationals*, Bruxelles 7 giugno 2016.

3,1 miliardi di euro, a cui si aggiungerebbe un pari ammontare messo a disposizione dai singoli paesi. L'idea è che, con una base di 6,2 miliardi, si attiverebbero progetti privati per 62 miliardi. L'obiettivo appare difficile da raggiungere, se si considera lo scarso successo finora ottenuto nel convincere gli investitori privati a sostenere i progetti di investimento infrastrutturali europei del Piano Juncker.

3.4 L'integrazione degli immigrati: gli indicatori e le iniziative sul campo

I vantaggi che l'immigrazione apporta alle economie ospitanti si amplificano se gli stranieri sono bene integrati nel mercato del lavoro e nella società. Qual è il grado di integrazione degli immigrati in Italia secondo gli indicatori comunemente utilizzati per misurarla? E cosa fa il Paese per favorirla? Dove arriva la pubblica amministrazione e dove si affianca l'intervento di altri soggetti, quali enti del terzo settore, associazioni datoriali, sindacati o organizzazioni religiose?

Gli "indicatori di Saragozza" sono un insieme di parametri con i quali l'Unione europea monitora i livelli di integrazione raggiunti dai cittadini non comunitari nei paesi membri; si articolano in quattro aree tematiche: mercato del lavoro, istruzione, inclusione sociale e cittadinanza attiva.

Il grado di integrazione sul mercato del lavoro è in primo luogo misurato dalla partecipazione attiva. In Italia il tasso di attività dei cittadini non-comunitari è più elevato che tra gli autoctoni: 68,4% contro 63,3% nel 2015. Nella media dell'Unione europea vale il contrario: 66,4% rispetto a 72,6%.

TASSO DI ATTIVITÀ

È il rapporto fra le forze di lavoro, definite come la somma degli occupati e delle persone che cercano attivamente lavoro, fra i 15 e i 64 anni di età, e la popolazione residente di pari età.

Il divario nei tassi di attività tra cittadini non comunitari e italiani è principalmente dovuto al maggior tasso di disoccupazione dei primi (16,7% contro 11,4%), mentre i tassi di occupazione sono molto simili (56,0% e 56,9%). D'altronde, la crisi ha colpito in misura più marcata la componente straniera della forza lavoro, data la maggior concentrazione di lavoro immigrato nei settori più colpiti, ovvero le costruzioni e il manifatturiero. Nel 2008 il tasso di occupazione dei cittadini non comunitari era di quasi 8 punti percentuali più elevato di quello dei nativi (66,0% contro 58,1%), mentre il divario nei tassi di disoccupazione era molto più contenuto (8,8% contro 6,6%).

Una maggiore partecipazione attiva degli stranieri rispetto agli autoctoni si riscontra anche in Spagna, Portogallo e Grecia, paesi, come l'Italia, di recente immigrazione, dove gran parte della popolazione straniera residente è costituita da "migranti economici", ovvero ammessi con permessi di lavoro. Tassi di attività, occupazione e disoccupazione, quindi, sono indicatori di integrazione soprattutto per paesi con una più lunga tradizione migratoria.

Una problematica analoga vale per gli indicatori relativi all'istruzione, almeno quelli che confrontano il titolo più elevato conseguito. In nazioni di recente immigrazione è probabile che gli stranieri abbiano completato gli studi nel paese di origine. Se così, tali indicatori sono più adatti a cogliere che tipo di immigrati attraiamo piuttosto che quanto li integriamo. In questa area tematica, diventa più significativo confrontare la quota di abbandoni scolastici tra i 18-24enni. In Italia per gli stranieri questa è quasi il triplo di quella dei nativi (33,0% contro 13,4%); mentre è il doppio in Europa (21,0% contro 10,0%).

Nonostante l'indagine ISTAT del 2015 sull'integrazione delle seconde generazioni dipinga un quadro abbastanza positivo (più di nove docenti su dieci giudicano buono o ottimo il livello di integrazione raggiunto), gli stranieri ottengono, in media, votazioni più basse; e, nonostante molti vengano iscritti a classi che non corrispondono alla loro età, quelli che ripetono almeno un anno scolastico sono il 27,3%, quota che si dimezza tra gli italiani (14,3%). Le difficoltà scolastiche di giovani stranieri (in larghissima parte figli di immigrati) minano le loro probabilità di successo sul mercato del lavoro e, quindi, la loro integrazione. Il fallimento dell'integrazione delle seconde generazioni di immigrati è stato foriero in altre nazioni (Belgio, Francia) di episodi di gravi tensioni sociali, fino ai recenti atti di terrorismo.

Il livello di integrazione degli immigrati in Italia risulta basso anche sulla base dei parametri di inclusione sociale: come documentato nel paragrafo 1.4, gli stranieri hanno livelli di povertà, diversamente misurati, molto più alti che gli italiani. Il divario esiste anche in altri paesi europei ma mediamente su livelli più contenuti.

Per quanto riguarda, infine, gli indicatori di cittadinanza attiva, si rileva che la quota di naturalizzati è più bassa in Italia che in Europa (rispettivamente 3,0% e 4,3%), mentre quella di coloro che hanno ottenuto un permesso di soggiorno è più elevata: quasi tre su cinque (58,2%), contro meno di due su cinque in Europa (38,5%).

Gli indicatori standard, dunque, suggeriscono che l'Italia non eccelle nell'integrazione degli immigrati. Tuttavia, il Paese risulta attivo su questo fronte, a diversi livelli territoriali. A livello nazionale esiste il cosiddetto "Accordo di Integrazione". Entrato in vigore nel 2012, esso prevede che chiunque voglia chiedere un permesso di soggiorno di durata superiore all'anno debba firmare un patto con lo Stato nel quale si impegna a rispettare le regole della società civile e a perseguire un ordinato percorso di integrazione. Lo Stato promette di garantirgli i diritti fondamentali e di fornirgli gli strumenti necessari all'acquisizione di un'adeguata conoscenza linguistica e culturale e dei principi della Costituzione italiana.

Visto che, come rilevato da un recente rapporto ISTAT, non essere italiano dalla nascita viene percepito come un ostacolo nella ricerca del lavoro, e che le carenze linguistiche in particolare sono indicate da oltre un terzo degli stranieri come il maggiore impedimento in tale ambito (33,8%)³⁴, l'accordo va nella giusta direzione. Lo stesso fa il DDL "La Buona Scuola" che, in re-

³⁴ Il secondo ostacolo più frequentemente indicato è il mancato riconoscimento del titolo di studio (22,3%). Si veda il report ISTAT, *L'integrazione degli stranieri e dei naturalizzati nel mercato del lavoro*, dicembre 2015.

lazione all'inserimento scolastico e all'alfabetizzazione degli alunni di cittadinanza non italiana, esplicita la volontà dello Stato di perseguire politiche inclusive.

L'integrazione, però, si realizza soprattutto a livello locale, nel luogo in cui gli immigrati vivono, lavorano e interagiscono con familiari, amici e istituzioni. Gli enti locali, dunque, sono ancora più determinanti nel favorirne l'inserimento nella società.

A livello regionale sono operativi numerosi osservatori che, oltre a svolgere attività di ricerca sul tema, coordinano e gestiscono programmi che agevolano l'integrazione. L'ORIM, per esempio, coopera con la Regione Lombardia su progetti che includono programmi di formazione linguistica (per esempio "Vivere in Italia"), programmi di avviamento al lavoro (per esempio "N.E.X.T: Nuove esperienze per tutti") e sportelli informativi dedicati agli immigrati. In Piemonte, l'IRES propone percorsi di aggiornamento per operatori che si occupano dell'inserimento socio-lavorativo dei cittadini stranieri nelle province di Torino, Cuneo e Novara. La Regione Veneto ha un portale internet (Veneto Immigrazione) che favorisce la diffusione di informazioni, l'accesso ai servizi e la conoscenza di progetti e iniziative concernenti gli immigrati. Anche Confindustria sta lavorando per favorire iniziative locali delle imprese. In questo senso, infatti, si muove la convenzione elaborata d'accordo con il Ministero dell'Interno (si veda il riquadro *I Protocolli tra Confindustria e Ministero dell'Interno* /2).

A livello comunale, un buon esempio è l'esperienza di Parma: coinvolgendo un gran numero di istituzioni, associazioni e sindacati (l'Unione Parmense degli Industriali, l'Ufficio scolastico provinciale, l'Azienda ospedaliera, CGIL, Confartigianato, APLA e Croce Rossa, per citarne alcuni), il Comune ha creato un protocollo di intesa finalizzato alla costituzione di gruppi tematici di lavoro e alla formulazione di proposte operative per il miglioramento delle politiche abitative e di integrazione territoriale, di scolarizzazione e coinvolgimento delle comunità di stranieri nei processi di integrazione. Il Comune di Venezia, invece, ha creato un sistema di accoglienza per minori stranieri non accompagnati che, oltre a provvedere alle loro necessità immediate, continua a seguirli fino all'emancipazione.

Innumerevoli sono, poi, in tutta Italia le associazioni iscritte ai registri degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati e che operano nei più svariati contesti. I corsi di formazione linguistica e civica sono tra i servizi più offerti da queste associazioni, ma non mancano le consulenze legali gratuite (messe a disposizione, per esempio, dall'associazione NAGA di Milano), i centri volti a facilitare l'accesso dei cittadini stranieri ai servizi pubblici (come il CINFORMI a Trento), i programmi di assistenza e prevenzione sanitaria (offerti, tra gli altri, dalla cooperativa Dedalus di Napoli), i laboratori interculturali e le attività sportive (come quelle organizzate dalla cooperativa S.E.N.A.P.E. a Monferrato).

Insomma, sebbene gli indicatori ufficiali dipingano un'Italia che non eccelle in tema di integrazione, le iniziative di questa vastissima rete di attori pubblici e privati aiutano gli stranieri a inserirsi con successo nei mercati del lavoro e nei contesti sociali locali. Servono sforzi non solo ulteriori ma anche continuativi e coordinati, con l'obiettivo di far crescere il numero di immigrati che si sentono italiani: oggi soltanto uno su tre.

Integrazione più complicata per i richiedenti asilo

L'integrazione dei richiedenti asilo pone sfide più difficili rispetto a quella di altre categorie di immigrati. Gli stati membri dell'UE-28 mostrano un grado di preparazione all'accoglienza eterogeneo sia dal punto di vista delle infrastrutture e delle risorse finanziarie disponibili sia da quello delle misure predisposte per facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro e l'accoglienza³⁵ (Tabella 13).

In particolare spicca la diversità dei tempi con cui viene riconosciuto accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo. Tra gli stati membri considerati, l'Italia è il paese con il periodo di attesa più breve, pari a 2 mesi. Seguono la Germania con 3, la Spagna con 6 e la Francia con 9 mesi. In Germania l'accesso al mercato del lavoro è anche regolato da test che si svolgono dopo 15 mesi e rivolti a forza lavoro altamente qualificata o difficilmente reperibile sul mercato. In Francia si applicano restrizioni per l'accesso al settore pubblico o ad alcune professioni legali.

Tabella 13

Accesso al mercato del lavoro disomogeneo				
Paese	Accesso al mercato del lavoro	L'accesso al mercato del lavoro è soggetto a:		
		Periodo di attesa dalla domanda d'asilo	Test per accesso al mercato del lavoro	Restrizioni per determinati settori
Francia	Sì	9 mesi	No	No (con l'eccezione del settore pubblico e di alcune professioni in ambito legale)
Germania	Sì (con alcune eccezioni per paese di origine)	3 mesi	Sì (dopo 15 mesi e per addetti altamente qualificati o difficilmente reperibili sul mercato del lavoro)	No
Italia	Sì	2 mesi	No	No
Spagna	Sì	6 mesi	No	No

Fonte: OCSE, *Making integration work: refugees and others in need of protection*, 2016.

L'inserimento nel mercato del lavoro è più problematico per i rifugiati che per altre tipologie di immigrati. Secondo stime di Banca d'Italia i rifugiati richiedenti asilo hanno, dopo cinque anni di permanenza in Italia, una probabilità di impiego inferiore non solo a quella dei nativi ma anche rispetto agli altri immigrati. Per i rifugiati, il divario percentuale nella probabilità di trovare un impiego rispetto agli italiani si attesta al 16% mentre per gli altri immigrati il divario è intorno al 4%. Il gap si attenua ma non si annulla nemmeno dopo 10 anni di permanenza³⁶.

³⁵ Si veda il rapporto *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*, Commissione europea, Direzione Generale per le politiche interne, 2016.

³⁶ Si veda R. M. Ballatore, A. Grompone, L. Lucci, P. Passiglia e A. Sechi, *I rifugiati e i richiedenti asilo in Italia nel confronto europeo*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, di prossima pubblicazione e come citato nella relazione annuale 2015.

Molteplici sono i fattori che influenzano l'integrazione dei richiedenti asilo e che ne ostacolano l'inserimento professionale. Primo tra tutti risulta l'apprendimento della lingua del paese ospitante. L'Italia è tra i paesi che offrono la possibilità di poter accedere a corsi di lingua (sia elementari sia per il perfezionamento di lungo periodo) oltre a corsi di educazione civica. Più carente risulta la formazione di tipo professionale che, invece, è già presente in altri paesi. Inoltre, manca un meccanismo per la valutazione delle capacità professionali dei richiedenti asilo e ciò rende più difficoltoso l'inquadramento in posizioni professionali che richiedono un più elevato livello di qualifiche. A ciò si unisce la carenza di servizi per favorire l'inserimento e lo sviluppo professionale, come ad esempio l'assistenza all'infanzia, la possibilità di frequentare corsi serali e il rimborso dei trasporti, tutti servizi già introdotti in Germania³⁷.

I PROTOCOLLI TRA CONFINDUSTRIA E MINISTERO DELL'INTERNO /2

Iniziative per l'integrazione dei rifugiati

Nel giorno di presentazione di questo rapporto, Confindustria ha sottoscritto un Protocollo con il Ministero dell'Interno volto a dare un contributo fattivo al problema dell'integrazione dei rifugiati che hanno già ottenuto la protezione internazionale e sono presenti sul territorio. Il Protocollo prevede l'istituzione di un Comitato paritetico con il compito di elaborare e proporre iniziative comuni in materia di integrazione economica dei rifugiati. Le azioni concepibili possono essere di vario tipo e avere orizzonti temporali diversi.

Una prima azione, più immediata, è volta a promuovere l'attivazione di tirocini presso le imprese associate a Confindustria. Attraverso fondi stanziati direttamente dal Ministero dell'Interno, con l'assistenza delle Associazioni territoriali, si crea l'occasione di inserire i rifugiati, presso le aziende associate, con tirocini di lavoro.

Sul fronte delle politiche volte all'integrazione dei rifugiati un esempio particolarmente istruttivo viene dalla Germania. Questo paese più di altri ha dato alla questione dell'integrazione dei rifugiati una rilevanza strategica, anche in termini di politica interna, elaborando un approccio molto strutturato al problema.

L'attuale coalizione di governo tedesca ha, infatti, raggiunto un accordo politico e presentato a fine maggio al Parlamento una proposta di legge sull'integrazione che prevede una serie di misure per facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro per i profughi, regole più vincolanti sull'integrazione, a partire dall'obbligo di imparare la lingua, e regole per evitare la ghettizzazione (si veda il riquadro *Fördern und Fordern*).

³⁷ Si veda il rapporto OCSE 2016, *Making integration work: refugees and others in need of protection*.

Fördern und Fordern

“Incentivare e pretendere” è lo slogan con il quale le forze politiche al governo in Germania hanno presentato all’opinione pubblica la proposta di legge sull’integrazione, slogan che riassume efficacemente l’impostazione da “bastone e carota” che la caratterizza.

La legge si applica solo alle persone che hanno presentato richiesta di asilo in Germania e, in particolare prevede:

1) *corsi di integrazione*. Viene ampliato per durata (da 60 a 100 ore) e come numero di slot disponibili (da 20.000 a 200.000) il programma nazionale di corsi sulla cultura, la società e i valori tedeschi. La frequenza è obbligatoria, sanzionata da una riduzione dei benefici di welfare in caso di rifiuto;

2) *corsi di lingua*. I richiedenti asilo dovranno chiedere di partecipare a un corso di lingua tedesca entro 6 settimane (prima il termine era tre mesi) dall’arrivo. Questo indipendentemente dal fatto che la richiesta di asilo sia stata o no già esaminata: a tutti i richiedenti asilo è infatti richiesta la conoscenza basica del tedesco;

3) *programmi di lavoro*. Il governo creerà 100.000 posti di lavoro a basso salario (1 euro l’ora), la partecipazione è obbligatoria, sanzionata dalla riduzione dei benefici di welfare;

4) *legislazione del lavoro*. Le norme esistenti in materia di lavoro verranno riviste per incentivare le imprese ad assumere rifugiati, anche se la posizione offerta potrebbe esser ricoperta da un cittadino tedesco o europeo;

5) *prevenire il costituirsi di ghetti*. I Länder potranno, per i prossimi tre anni, fissare i luoghi di residenza dei rifugiati, sia stabilendo dove sia proibendo la residenza in specifiche aree;

6) *residenza permanente*. Trascorsi cinque anni dall’ingresso, i rifugiati che abbiano imparato la lingua e che abbiano propri mezzi di sussistenza possono chiedere la residenza permanente. Tale termine è ridotto a tre anni per coloro che abbiano competenze particolarmente elevate.

La proposta è stata anche oggetto di varie critiche. La più ricorrente è che non affronta il tema delle permanenze illegali. La normativa si applicherà, infatti, solo a coloro che hanno potuto fare domanda di asilo, circa 476.000 persone (43%) sul totale di 1,1 milioni di persone entrate come migranti nel 2015. La maggior parte di coloro che non avevano i requisiti per presentare richiesta di asilo è rimasto in Germania, alimentando il circuito delle attività in nero.

Dubbi vengono anche sollevati sulla reale efficacia delle sanzioni, posto che, trattandosi di persone che hanno richiesto e poi ottenuto asilo, non possono essere minacciate di espulsione per non ottemperanza all’obbligo di partecipare a corsi di lingua e acculturazione.

Un tema dibattuto, infine, è chi dovrà finanziare il programma. I presidenti di vari Länder hanno chiesto che il 50% delle spese sia sostenuto dal governo federale.

3.5 Serve un orizzonte di lungo periodo

Gli andamenti demografici osservati negli ultimi anni e previsti nel futuro mostrano, senza ombra di dubbio, che il problema di come gestire nel modo migliore i flussi migratori ci accompagnerà per molti decenni a venire. Il calo assoluto della popolazione autoctona e il suo progressivo invecchiamento sono, insieme alla scarsa capacità di aumentare la produttività, tra i principali fattori di rischio per il nostro benessere collettivo.

Serve, quindi, una strategia costante, che sappia guardare lontano e che agisca su diverse leve. Una prima leva, i cui effetti si possono vedere solo nel medio-lungo periodo, è quella di riportare il tasso di fecondità intorno al valore di 2,1 figli per donna, che assicura la stazionarietà della popolazione. Servono risorse per le politiche della famiglia, in particolare per il sostegno alle donne nella cura della prole, che è diventata più rilevante con l'aumento del peso di occupazioni che richiedono un elevato investimento in capitale umano.

Le persone altamente istruite si confrontano, infatti, con alti costi-opportunità se vengono costrette a ridurre la loro attività lavorativa in conseguenza di un limitato accesso a servizi extra-domestici di cura dei figli.

Una seconda leva è quella dell'immigrazione. In Italia è già in funzione da tempo, con risultati nel complesso positivi, che hanno inoltre mostrato l'alta capacità di autoregolazione del mercato. Come illustrato nei paragrafi precedenti, i flussi lordi in ingresso per motivi di lavoro hanno seguito da vicino la caduta di domanda di lavoro susseguente a una delle più gravi e prolungate crisi economiche che il Paese abbia attraversato nei suoi 150 anni di storia unitaria.

Il fatto che i flussi migratori in buona misura si autoregolino non significa che le politiche di regolazione siano inutili. Sono utili e necessarie, ma devono porsi l'obiettivo, appunto, di regolare e non di perseguire impossibili quote zero di immigrazione. Non si tratta di rinunciare al controllo efficace delle frontiere e del territorio o di rinunciare a fissare delle quote di ingresso, ma di fissarle avendo in mente una programmazione di medio periodo (ad esempio triennale o quinquennale), calcolate in base alle tendenze demografiche, da aggiustare annualmente ex post sulla base dell'effettiva evoluzione della domanda esplicitata, così come suggerito nel paragrafo 3.2. Altrettanto importante è poter modificare in base alle esigenze gli elenchi delle occupazioni fuori quota, così come favorire l'ingresso di persone con qualifiche elevate.

Una politica di apertura e accoglienza non può essere senza misura: la sostenibilità sociale, prima ancora che economica, deve essere un criterio guida da seguire consapevolmente, più di quanto non sia stato fatto finora.

Pur con limiti e problemi evidenti, il tentativo tedesco appare interessante e degno di riflessione, perché pone alla base della risposta da dare alla richiesta di dignità delle persone, che viene da chi è costretto ad abbandonare il proprio paese, la condizione di imparare a convivere con l'identità nazionale del paese di accoglienza. Identità che, invece, l'Europa oggettivamente non è in grado di proporre ed è questa la ragione principale della sua manchevolezza politica su questo terreno.