

## Universale e locale.

### Istituzioni e terzo settore insieme per un nuovo welfare

Bologna 25-26 Novembre 2010

#### Gruppo di lavoro Immigrazione

A cura di Lunaria

##### Il contesto

4.235.059 i cittadini stranieri residenti in Italia con un'incidenza del 7% sulla popolazione complessiva, ma la stima della presenza straniera "regolare" è pari secondo la Caritas a 4.919.000 persone di cui 932.675 minori.

673.592 gli alunni e studenti di cittadinanza non italiana iscritti nell'anno scolastico 2009/2010.

192.472 i bambini figli di genitori immigrati nati in Italia nel periodo 2007-2009.

59.369 le acquisizioni di cittadinanza registrate nel 2009 (sono circa 137.000 nel triennio 2007-2009). Il quadro più aggiornato dell'immigrazione in Italia ci racconta la progressiva stabilizzazione dei cittadini stranieri nel nostro paese, la crescita del numero dei figli dell'immigrazione che nascono o comunque vivono in Italia sin dalla tenera età, la rilevante incidenza del lavoro straniero sulla nostra economia anche nell'attuale fase di crisi economica. Nel 2009 in Italia l'occupazione è diminuita complessivamente rispetto al 2008 di 380.000 unità (-1,6%): il numero degli occupati stranieri ha continuato a crescere (147.000 unità), anche se meno rispetto al passato, contribuendo a bilanciare la diminuzione di 580.000 occupati italiani (ISTAT 2010). La crisi ha colpito anche i lavoratori immigrati portando il tasso di disoccupazione dall'8,5 del 2008 all'11,2% del 2009. I cittadini stranieri rappresentano circa il 10% del totale delle persone in cerca di lavoro in Italia nel 2009.

Quasi 5 milioni di persone che le politiche italiane nel corso degli anni si sono ostinate a trattare come *ospiti*, più o meno indesiderati a seconda della congiuntura economica, anziché come cittadini titolari di diritti umani fondamentali.

I cardini del modello italiano di gestione delle politiche migratorie e sull'immigrazione (ammesso che di un modello sia possibile parlare) possono essere così sintetizzati:

- approccio alle migrazioni *sicuritario* (che tende a collocarle nella sfera delle politiche sulla sicurezza e dell'ordine pubblico) e meramente *utilitaristico* (calcolo costi/benefici sul sistema economico e di welfare);
- concentrazione degli interventi normativi e delle risorse umane, tecnologiche ed economiche pubbliche sulle cosiddette "politiche di contrasto" e di contenimento dei flussi migratori anziché sulle politiche di inclusione sociale, culturale, economica dei migranti;
- regolazione degli ingressi per motivi di lavoro fondato sul sistema dell'incontro a distanza tra domanda e offerta del lavoro straniero;
- netta distinzione (meramente virtuale e frutto della normativa) tra cittadini stranieri "regolari" e cittadini stranieri "clandestini" (si stima che l'80% dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia abbia attraversato un periodo di irregolarità);
- concezione di un modello di welfare familistico in cui l'onere dei tagli delle politiche sociali pubbliche tende ad essere trasferito sui bilanci delle famiglie e sul lavoro delle collaboratrici domestiche e familiari straniere;
- legittimazione di un modello di inclusione "subordinata" centrato sull'inserimento dequalificato nel mercato del lavoro e sulla limitazione dei diritti civili, sociali e di cittadinanza.

Le scelte adottate negli ultimi due anni, con il varo del cosiddetto “pacchetto sicurezza” e di alcuni provvedimenti di natura economico-finanziaria, hanno compiuto un salto di qualità introducendo ulteriori ostacoli all’ingresso e alla permanenza regolari dei cittadini stranieri, aumentando le risorse destinate al contrasto delle migrazioni e riducendo invece le già scarse risorse destinate a supportare l’inclusione sociale. L’introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale, la militarizzazione delle frontiere, la diminuzione del numero di migranti e di richiedenti asilo che approdano sulle coste meridionali, il prolungamento a 180 giorni del periodo massimo di permanenza nei Centri di Identificazione ed Espulsione e l’insieme delle norme che hanno introdotto nuovi ostacoli al ricongiungimento familiare, all’inserimento scolastico, all’accesso ad alcuni ammortizzatori sociali, all’acquisizione della cittadinanza e al mantenimento del permesso di soggiorno, sono ormai una realtà grazie alla legge 94/2009.

### **Lo spettro dell’insostenibilità: alcuni dati sulla spesa pubblica**

I pochi studi che sino ad oggi hanno tentato di compiere una stima quantitativa dell’impatto dell’immigrazione sul sistema economico e sociale italiano non suffragano l’ipotesi secondo la quale l’immigrazione comporta un costo supplementare per i nostri conti pubblici. Si tratta di una stima molto complessa da effettuare: in primo luogo per la molteplicità delle variabili che dovrebbero essere considerate; in secondo luogo per la carenza di dati disponibili in serie storica o che comunque consentano di analizzare tutte le variabili rilevanti con riferimento allo stesso periodo temporale.

Ciononostante le analisi condotte sino ad oggi (Caritas, Isae, Banca d’Italia, Lunaria) concordano nel sostenere che sino ad oggi la distribuzione demografica della popolazione straniera, mediamente molto più giovane di quella italiana, fa sì che i cittadini stranieri contribuiscano alla sostenibilità del nostro sistema di welfare molto più di quanto immaginiamo. Il 2,2% dei cittadini stranieri ha un’età superiore ai 65 anni e incide solo sull’1% della spesa pensionistica italiana. Secondo la Caritas, facendo riferimento alla spesa standard annuale, nel 2008 sono attribuibili ai migranti circa 2,7 miliardi per la spesa sanitaria e 2,8 miliardi per la spesa per l’istruzione.

Mentre in base ai dati dell’ultima rilevazione ISTAT sulla Spesa dei Comuni per i servizi e interventi sociali, solo 150 milioni dei 5,9 miliardi spesi nel 2006 sono stati destinati a servizi e interventi sociali rivolti ai cittadini stranieri, il 2,6% del totale.

Ma nel 2007 i 2.173.545 lavoratori stranieri dipendenti, autonomi e parasubordinati iscritti all’INPS hanno prodotto una ricchezza pari a 132 miliardi di euro (il 9,7% del PIL).<sup>1</sup> La massa dei salari da questi percepiti era stimata in circa 21,5 miliardi, i contributi a questa riferibili pari a circa 7 miliardi di euro, di cui 2,5 versati direttamente dai lavoratori. In questa stima non erano considerate le collaboratrici domestiche e le assistenti familiari. Da parte sua l’Agenzia delle entrate ha stimato in 1,3 miliardi i pagamenti IRPEF versati dai lavoratori stranieri nel 2006. Secondo la Caritas a queste entrate dovrebbero essere aggiunte quelle derivanti dalle tasse addizionali comunali e regionali, sui consumi e sulle imprese stimabili in altri 3,1 miliardi di euro.

A queste entrate dovrebbero essere aggiunte quelle derivanti dal rilascio e dal rinnovo del permesso di soggiorno, dalle pratiche sulla cittadinanza e dalle regolarizzazioni.

Le informazioni e i dati disponibili portano dunque a concludere che ad oggi la struttura demografica della popolazione straniera faccia sì che il saldo contributi/prestazioni sia ancora largamente positivo. Le politiche che favoriscono non solo la permanenza ma anche il ritorno all’irregolarità del soggiorno e del lavoro, anziché facilitare la regolarizzazione del lavoro straniero, colpendo chi lucra sullo sfruttamento della manodopera al nero, oltre a ledere i diritti dei lavoratori

<sup>1</sup> Si vedano gli articoli pubblicati sul Sole 24 Ore del 1 Settembre 2008, pag. 11 di Squillaci L., Inps, *Il tesoro degli immigrati* e di Maddaluna G. – Papa F., (rispettivamente Dirigente Sviluppo, applicazione e metodi e Direttore Generale area informazione statistica dell’INPS), *I giovani stranieri danno ossigeno ai conti del welfare*.

privano dunque lo stato dell'apporto contributivo che verrebbe assicurato dall'estensione dei rapporti di lavoro regolare.

Tali considerazioni risultano ancora più significative se nel computo dei "costi" delle migrazioni includiamo anche quelli sostenuti per le cosiddette "politiche di contrasto".

Mettendo insieme tutti i dati disponibili sugli stanziamenti destinati al sistema dei CIE dal 1999 al 2011 è possibile stimare un importo complessivo di 985,4 milioni di euro (in media circa 75 milioni l'anno). Particolarmente incisiva è stata l'iniziativa dell'attuale governo: gli stanziamenti previsti dal DL. 151/2008 (101 milioni e 45mila euro per gli anni 2008-2011) e dalla L. 94/2009 (139milioni e 50mila euro per gli anni 2009-2011) hanno destinato ai CIE un totale di 239 milioni e 250mila euro. Gli allegati alla finanziaria 2011 evidenziano uno stanziamento di 111 milioni di euro per il 2011, di 169 milioni per il 2012 e di 211 milioni di euro per il 2013.

Alle risorse sinora considerate vanno aggiunte quelle necessarie per garantire la vigilanza nei centri (26 milioni nel 2004 per 800 addetti sicuramente aumentati negli anni successivi), per l'esecuzione dei rimpatri (111 milioni tra stanziamenti europei e nazionali per il periodo 2008-2013), per il controllo delle frontiere (stanziati dal fondo europeo per le frontiere esterne e dallo stato italiano 406 milioni di euro per gli anni 2007-2013) e per la cooperazione con i paesi terzi finalizzata al contrasto dell'immigrazione illegale, ambito per il quale parlare di mancanza di trasparenza è un eufemismo.

Giusto per fare un confronto: i finanziamenti previsti per l'Italia per il periodo 2007-2013 dal Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di paesi Terzi, 240 milioni di euro in sette anni, di cui 104,3 stanziati dall'Unione Europea e 135 dallo stato italiano, destinano all'inclusione dei migranti circa 34,2 milioni di euro l'anno.<sup>2</sup> La sproporzione è del tutto evidente.

### Alcuni casi esemplari

#### *Il permesso di soggiorno a punti*

Secondo il regolamento attuativo della norma della legge 94/2009 che introduce l'accordo di integrazione e il permesso di soggiorno a punti, il cittadino straniero di età superiore ai 16 anni che richiederà un permesso di soggiorno di durata superiore a un anno sarà chiamato a sottoscrivere un accordo di integrazione con il quale si impegnerà a conoscere la lingua italiana (livello A2), i principi fondamentali della Costituzione e il funzionamento delle istituzioni pubbliche e della vita civile nel nostro Paese". Alla scadenza dei due anni, al momento del rinnovo del permesso di soggiorno, dovrà sostenere un test di lingua e di formazione civica che gli consentiranno di aggiungere o sottrarre punti da quelli iniziali. In caso di mancato raggiungimento della soglia minima (30 punti), verrà "concesso" un altro anno superato il quale, se perderà tutti i punti inizialmente assegnati, riceverà un decreto di espulsione.

L'attuazione delle nuove norme dovrà essere garantita "con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente".

#### *La regolarizzazione "selettiva" del 2009*

Funzionale ad un modello di *welfare* familistico che intende scaricare sulle famiglie e sulle assistenti familiari straniere il peso e i costi del progressivo smantellamento delle politiche sociali, il provvedimento di regolarizzazione emanato nel 2009 ha consentito l'emersione delle sole

<sup>2</sup> Si veda: il *Programma Pluriennale, Fondo Europeo di Integrazione dei cittadini di paesi terzi (2007-2013)*, versione riveduta del 20 ottobre 2008, disponibile sul sito del Ministero degli Interni.

collaboratrici domestiche e assistenti al bisogno di persone affette da patologie. Ha escluso dalla possibilità di regolarizzare il proprio rapporto di lavoro le migliaia di lavoratori stranieri che operano in edilizia, in agricoltura, nella ristorazione e in tutti gli altri ambiti del mercato del lavoro o li ha costretti a cercare datori di lavoro disponibili, spesso dietro lauto compenso, ad “assumerli” come colf. Si tratta di lavoratori che si trovavano allora già in Italia e che lavorano ancora oggi al nero. Da qui le truffe che hanno indotto molti di loro a sborsare migliaia di euro a falsi datori di lavoro pur di mettersi in regola.

Grazie alle 294.274 domande presentate, la regolarizzazione ha fatto entrare nelle casse dello stato circa 353 milioni di euro se si sommano i contributi forfettari e le marche da bollo pagati al momento della presentazione della domanda (rispettivamente 500 e 14,97 euro) e i contributi richiesti ai datori di lavoro (indipendentemente dall’esito della domanda) per il periodo luglio-dicembre 2009 (minimo 691 euro) e successivi. Soldi che lo Stato ha già incassato e che **non** restituirà nel caso la domanda non venga accolta. I lavoratori che hanno provato a mettersi in regola senza successo o che hanno ricevuto una risposta negativa perché già condannati per il reato ex art. 14 comma 5 ter del dlgs 286/98 e successive modifiche, ossia l’inosservanza dell’ordine di allontanamento del Questore emesso contestualmente al decreto d’espulsione ricevuto prima della sanatoria, sono oggi circa 50.000.

## Le proposte

1. Al di là dell’emergenza generata dalla crisi, **è necessario modificare l’asse su cui si fondano le politiche migratorie e sull’immigrazione**: l’impianto economicistico-sicuritario dovrebbe essere sostituito con un approccio fondato sulla garanzia dei diritti umani fondamentali e dei diritti di cittadinanza per tutte le persone che risiedono in un territorio indipendentemente dalla loro origine nazionale.
2. L’introduzione di un **sistema di ingressi per ricerca di lavoro** e di un **meccanismo di regolarizzazione ordinaria** per i cittadini stranieri che siano in grado di dimostrare il loro effettivo inserimento economico e sociale ridurrebbero in modo significativo le dimensioni dell’immigrazione irregolare.
3. Serve un **rafforzamento delle politiche di inclusione sociale** possibile solo se si opterà per un modello di sviluppo che anteponga il benessere delle persone agli interessi dei poteri economici e sgomberi il campo dall’incompatibilità tra crescita economica e sostenibilità delle politiche di welfare. In caso contrario, le politiche di inclusione sociale (e quelle rivolte ai migranti in particolare) continueranno ad essere sacrificate sull’onda dei tagli alle politiche sociali generali (istruzione, sanità, pensioni). La chiusura dei CIE (inefficaci e inefficienti anche rispetto alle finalità di legge) consentirebbe di ricostituire quel Fondo per l’inclusione sociale dei migranti istituito nella scorsa legislatura e poi cancellato dal governo in carica.
4. **Lo stato dovrebbe assumere la priorità di combattere il lavoro nero** colpendo con una riforma della normativa e con un sistema di controlli più efficiente i datori di lavoro che vi fanno ricorso. Ciò consentirebbe di far emergere quella parte di domanda di lavoro che grazie al sommerso resta invisibile nelle statistiche ufficiali, di adeguare maggiormente le politiche migratorie a tale domanda e, soprattutto, di garantire maggiormente i diritti sociali e sul lavoro di migliaia di lavoratori.
5. **Occorre rafforzare le politiche pubbliche contro le discriminazioni e il razzismo**, che proprio nel periodo di crisi hanno conosciuto una crescita pericolosa sia in ambito istituzionale che a livello sociale, approntando un sistema nazionale *pubblico, indipendente e*

*decentrato*, almeno su base regionale, di osservatori di prevenzione, di monitoraggio e di tutela delle vittime.

6. La presenza di migliaia di bambini e ragazzi di origine straniera nati in Italia o arrivati in età infantile pone all'ordine del giorno una **modifica della legge sulla cittadinanza** che consenta a loro di acquisirla in modo automatico e ai cittadini immigrati adulti di acquisirla in tempi più brevi rispetto agli attuali. Così come **non è più rinviabile il riconoscimento del diritto di voto** almeno locale.

Vi sono però provvedimenti immediati da adottare per sostenere i lavoratori stranieri di fronte alla crisi:

- **il prolungamento della validità del permesso di soggiorno per attesa occupazione** da 6 a 12 mesi;
- **l'introduzione di un provvedimento di regolarizzazione** che permetta alle migliaia di lavoratori impiegati al nero in agricoltura, nelle imprese, nel settore turistico-alberghiero, in edilizia di regolarizzare il loro rapporto di lavoro e di ottenere un permesso di soggiorno;
- **il rilascio di un permesso di soggiorno ai circa 50.000 lavoratori stranieri la cui domanda di regolarizzazione presentata nel 2009 è stata rigettata** a causa delle truffe che li hanno colpiti o perché hanno ricevuto una condanna per soggiorno o immigrazione illegale.

Infine l'Italia dovrebbe finalmente farsi carico di promuovere un **Piano Nazionale di Inserimento abitativo finalizzato ad eliminare lo scandalo dei "campi rom"**. Ciò sarebbe possibile solo attraverso la attiva collaborazione tra istituzioni locali e comunità rom nell'individuazione e nella progettazione di soluzioni abitative alternative.