



## **La riforma del *welfare*** **Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»**

### **Immigrazione e politica sociale**

*di Corrado Bonifazi*

#### **Che cosa è accaduto**

Il Rapporto della Commissione Onofri non dedica un grande spazio alle relazioni tra immigrazione e spesa sociale. Basti pensare che negli scenari demografici preparati per i lavori della Commissione viene addirittura previsto un saldo migratorio nullo, mentre, nella realtà, la popolazione straniera regolarmente presente nel paese si è accresciuta tra il 1996 e il 2006 di quasi tre volte, passando da un milione di unità a 2,8 milioni: un aumento annuo di circa 180 mila unità, uno dei più alti tra quelli registrati in Europa nell'ultima decade.

D'altra parte, non è certo sorprendente che, a metà dello scorso decennio, una Commissione incaricata di analizzare le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale dedicasse poca attenzione all'immigrazione: ben altre erano, infatti, le urgenze del sistema di welfare e ben altri erano i problemi che venivano comunemente associati ai flussi d'immigrazione. C'era molta più preoccupazione per le emergenze legate al controllo dei flussi e dell'immigrazione irregolare che non per la quotidianità delle dinamiche dell'integrazione o dei problemi legati al reperimento delle risorse da destinare ai relativi interventi di politica sociale. Da questo punto di vista sembrava sufficiente l'equiparazione e l'uguaglianza di trattamento tra lavoratori non comunitari e italiani già stabilita nella legge del 1986. Lo squilibrio a favore delle politiche di controllo e a scapito di quelle di integrazione è continuato anche negli anni a noi più vicini, visto che secondo un'indagine

conoscitiva della Corte dei Conti nell'esercizio 2004 sono stati spesi 29,1 milioni di euro per le misure di sostegno e 115,5 per quelle di contrasto.

Questa sottovalutazione della quotidianità dell'immigrazione è un lusso che il paese oggi non si può più permettere. L'immigrazione, come abbiamo visto, è cresciuta in dimensioni: gli stranieri residenti rappresentano ormai il 4,5% della popolazione, sono il 7% della fascia d'età compresa tra 15 e 39 anni e il 6% di tutta l'offerta di lavoro del paese e dei giovani con meno di 15 anni. Cifre già significative, sicuramente destinate ad aumentare nei prossimi anni e la cui crescita è stata accompagnata da un'altrettanto radicale trasformazione strutturale, che ha il segno più tangibile nell'aumento delle famiglie immigrate, dei bambini stranieri nati in Italia e dei giovani che effettuano da noi gran parte del loro percorso formativo. Trasformazioni così rilevanti, dal punto di vista quantitativo e da quello qualitativo, devono ormai rendere la popolazione immigrata uno dei soggetti di riferimento del nostro sistema di welfare, di cui vanno quindi valutati i caratteri specifici e i punti critici. Ed è su questa linea che si è organizzato il presente contributo, evidenziando prima due fattori che contribuiscono a rendere specifica la situazione degli immigrati all'interno di un sistema di welfare, soffermando poi l'attenzione su alcuni dei punti che caratterizzano il rapporto tra immigrati e politica sociale ed evidenziando, infine, due degli interrogativi che l'attuale dinamica migratoria potrebbe porre in un futuro molto prossimo al nostro stato sociale.

### **Immigrazione e politica sociale: due specificità**

#### *a) la mancanza della cittadinanza*

La condizione di "non cittadino", che riguarda attualmente la grandissima maggioranza degli immigrati stranieri e dei loro discendenti, costituisce una prima differenza di fondo rispetto agli altri soggetti considerati nelle politiche sociali, legando l'accesso agli interventi a tutta una serie di condizioni che, ovviamente, non sono previste per gli italiani. Nonostante la parte del Testo Unico dedicata all'integrazione sia stata quella meno investita da cambiamenti, gli interventi legislativi di questi anni hanno avuto ricadute tutt'altro che trascurabili sulla platea dei beneficiari delle politiche sociali. Ciò è avvenuto perché la politica migratoria, in particolare le condizioni giuridiche per il rinnovo dei permessi e delle carte di soggiorno, svolge un ruolo importante nel definire quale parte della popolazione immigrata abbia concretamente il diritto di accedere agli interventi previsti.

Da ciò discende il ben più ampio margine di incertezza che, rispetto agli altri gruppi di popolazione, riguarda la delimitazione dell'universo di riferimento degli interventi. Ai problemi di

prevedere gli andamenti futuri si aggiunge, infatti, la possibilità che provvedimenti di politica migratoria o cambiamenti nella normativa sulle acquisizioni di cittadinanza possano cambiare gli stessi confini dell'aggregato. Sotto questo aspetto, è evidente che un modello condiviso dell'immigrazione e del ruolo che questa dovrebbe avere all'interno della società italiana sarebbe di grande aiuto, fornendo una cornice di riferimento stabile nel tempo. Invece tra i due schieramenti politici attuali esistono, pur con non trascurabili differenziazioni interne, profonde diversità nell'approccio al fenomeno. Il centro-destra ha, infatti, puntato durante la sua esperienza di governo a rafforzare il carattere di temporaneità del fenomeno, rendendo più stretto il legame tra lavoro e presenza dell'immigrato sul territorio nazionale; mentre l'obiettivo dichiarato del centro-sinistra è quello di creare le condizioni per un più stabile inserimento nella nostra società. Sono differenze importanti che, com'è noto, hanno dato luogo in questi anni a interventi legislativi di segno anche radicalmente diverso. Il percorso di riforma della politica migratoria da parte dell'attuale governo è in itinere, con i provvedimenti di maggior spessore ancora in discussione in Parlamento. In questo campo la normativa comunitaria rappresenta, comunque, un elemento di riferimento importante che di fatto riduce i margini a disposizione delle politiche nazionali, come è, ad esempio, dimostrato dai recenti provvedimenti sulla carta di soggiorno. In ogni caso, un'attenta valutazione degli effetti della normativa sulla spesa sociale e sull'equilibrio complessivo del sistema dovrebbe diventare un elemento di routine, anche perché in campo migratorio non è infrequente che le politiche abbiano effetti diversi, se non opposti, a quelli attesi.

#### *b) l'integrazione*

Una seconda specificità rispetto agli autoctoni è rappresentata dal fatto che gli immigrati stranieri seguono di fatto, sin dal momento del loro arrivo e indipendentemente dall'esistenza di politiche attive, un percorso di integrazione che ne consente l'inserimento nella realtà economica e sociale del paese in cui si sono trasferiti. Questo percorso può essere caratterizzato da un intervento pubblico più o meno esteso ma, in ogni caso, comporta l'esistenza accanto agli interventi di politica sociale rivolti all'intera popolazione, e di cui gli immigrati beneficiano in base alla normativa vigente, di interventi più specifici che hanno come target esclusivo questa parte della popolazione. Tale processo, per altro, non si esaurisce neanche con l'ottenimento della cittadinanza e i pieni diritti politici, come hanno ampiamente dimostrato i disordini nelle banlieus francesi i cui principali protagonisti sono stati proprio giovani nati in Francia e cittadini francesi a tutti gli effetti. Anche i nuovi cittadini, di prima o di seconda generazione, vanno seguiti e monitorati con attenzione per

evitare che il background migratorio, come spesso avviene, diventi causa di disagio e di emarginazione sociale.

## **Gli immigrati e il welfare italiano**

### *a) gli elementi generali*

Dal punto di vista normativo la legislazione italiana si presenta come una delle più aperte nel panorama europeo, garantendo ai lavoratori non comunitari parità di trattamento con gli italiani, assicurando le prestazioni di assistenza sociale ai titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno non inferiore a un anno ed estendendo la prestazioni sanitarie d'urgenza e il diritto all'istruzione anche agli irregolari. I punti critici sono rappresentati, non tanto dalla normativa, quanto dallo scarto esistente tra i diritti previsti sulla carta e l'effettiva fruizione, nonché dalla grande diversificazione territoriale degli interventi.

In linea generale, non c'è dubbio che l'attuale struttura del welfare italiano non favorisce i nuovi arrivati. Sono, infatti, ben coperti rischi, come la vecchiaia, che gli immigrati dovranno affrontare tra venti o trent'anni, mentre sono molto meno tutelate tutte quelle situazioni di difficoltà e di disagio (quali la disoccupazione, un alloggio insufficiente, un maggior numero di figli e un reddito più basso della media) in cui già oggi molti di loro si trovano a vivere.

### *b) Pensioni: non servono solo i padri ma anche i figli*

Una delle vulgate dell'immigrazione vuole che gli immigrati siano necessari per pagare le pensioni degli italiani. In un sistema a ripartizione questa affermazione ha sicuramente un suo fondamento di verità, ma l'ingresso di nuovi soggetti in un sistema pensionistico ha una serie di conseguenze che vanno ben al di là di quella immediata di contribuire al pagamento delle pensioni in corso. In particolare, la regolarità del lavoro e la stabilizzazione della seconda generazione nel paese d'arrivo sono due delle condizioni individuate per massimizzare la probabilità di un effetto positivo dell'immigrazione sulla previdenza<sup>1</sup>. Il primo fattore aumenta la massa dei contributi attuali, mentre il secondo fa crescere la platea di quanti in futuro contribuiranno all'erogazione delle pensioni ai lavoratori di oggi. Come si vede, è necessario definire un quadro di lungo periodo e assicurare agli immigrati un inserimento stabile e regolare nella nostra società per riuscire a sfruttare al meglio i vantaggi potenziali che offre il fenomeno.

L'immigrazione non può certo essere la soluzione definitiva di tutti i problemi che tendenze e struttura demografica scaricheranno sulla spesa sociale nei prossimi anni, ma può fornire un contributo tutt'altro che disprezzabile alla sostenibilità complessiva del sistema. Bisogna poi considerare che oggi l'immigrazione è in una fase strutturalmente favorevole, sia dal punto di vista demografico che da quello economico. Le persone con più di 65 anni all'inizio del 2006 erano appena il 2,1% della popolazione straniera residente mentre arrivavano al 19,7% in quella totale; i tassi di attività registrati dall'indagine sulle forze di lavoro nel primo quadrimestre del 2007 tra gli stranieri erano superiori a quelli complessivi (di 13,4 punti percentuali tra i maschi e di 7,1 tra le femmine) e lo erano anche i tassi di occupazione (di 11,9 punti per i maschi e di 2,5 per le femmine) nonostante i tassi di disoccupazione fossero più elevati tra gli immigrati<sup>2</sup>. Questa finestra favorevole che oggi caratterizza la situazione andrebbe sfruttata nel modo migliore, visto che nei prossimi anni tenderà inevitabilmente a ridursi, man mano che la struttura per età invecchierà, che i comportamenti riproduttivi si avvicineranno a quelli degli italiani e che i livelli di attività economica e di scolarità risulteranno meno distanti da quelli della popolazione autoctona.

*c) ... e la seconda generazione?*

Il rischio dell'emarginazione sociale è sempre presente per gli immigrati e i loro discendenti, anche quando sono diventati cittadini del paese d'arrivo. Si è già ricordato il caso francese, in cui, ad esempio, a fine anni novanta i tassi di disoccupazione per i figli di nativi erano pari al 10,1% per i maschi e al 15,1% per le donne ma arrivavano al 27,2 e al 38,7% per i figli, nati in Francia, di immigrati marocchini. Sono differenze talmente grandi da evidenziare il forte disagio sociale che può caratterizzare la situazione della seconda generazione.

Per l'Italia può essere utile far riferimento ai dati del Ministero della Pubblica Istruzione sull'inserimento scolastico dei bambini stranieri per avere almeno un'idea delle distanze che separano i giovani stranieri dai giovani italiani. Un primo elemento di riflessione riguarda la scelta della scuola superiore: il 40,6% degli studenti stranieri frequenta gli istituti professionali contro il 19,9% dei loro coetanei italiani. In ritardo con gli studi alla fine delle elementari sono il 35,2% degli studenti stranieri e appena il 2,3% di quelli italiani; alla fine delle scuole medie i valori sono, rispettivamente, il 60,5 e l'8,8% e a conclusione delle superiori si arriva al 69,5 e al 26,9%<sup>3</sup>. Infine, lo scarto nei tassi di promozione tra studenti italiani e stranieri è di 3,2 punti percentuali nelle elementari, di 7,9 nelle medie e aumenta a 12,8 nelle scuole superiori (Tab. 1).

Tab. 1 – Tassi di promozione (a.s. 2004-2005)

Tipo di scuola	Alunni stranieri	Alunni italiani
Scuola primaria	96,7	99,9
Scuola media	89,8	97,7
Scuole superiori	72,3	85,1

Fonte: dati Ministero Pubblica istruzione.

Sono differenze che segnalano una situazione problematica, che nei prossimi anni si trasferirà nel mercato del lavoro e nella società, con una quota non trascurabile della seconda generazione che rischia di trovarsi con competenze decisamente inferiori a quelle medie.

### **Dinamiche migratorie e politiche sociali: due interrogativi**

#### *a) Immigrazione ad alta o bassa qualificazione?*

Il modello migratorio italiano si è indirizzato in questi anni soprattutto verso lavoratori da inserire nella fascia bassa del mercato del lavoro, quando, invece, il contributo degli immigrati al finanziamento della spesa sociale risulta tanto più alto quanto più è elevato il loro profilo occupazionale e retributivo. Uno studio olandese, ad esempio, analizzando il differente impatto sulla finanza pubblica degli immigrati non occidentali e di quelli a elevata qualificazione<sup>4</sup> ha mostrato quante ampie possono essere le differenze in un *welfare state* generoso come quello olandese (tab 2). Come si vede gli immigrati non occidentali hanno un salario di circa il 30% inferiore a quello medio del cittadino olandese, contribuiscono per il 60% in meno al sistema pensionistico e usufruiscono, con la sola eccezione dell'istruzione terziaria, molto di più o allo stesso modo dei servizi sociali. Ben diversa è la situazione della parte "alta" dell'immigrazione, che contribuisce alle entrate dello stato molto più di un olandese medio e utilizza di meno le provvidenze offerte dallo stato sociale, tranne che per l'istruzione universitaria.

Tab. 2 – Alcuni effetti dell’immigrazione sulla finanza pubblica olandese (numeri indice rispetto ai valori pro capite annui di un cittadino olandese, 2001)

Entrate/spese	Immigrato non occidentale	Immigrato a elevata produttività
<b>Entrate</b>		
Salario	71	125
Pensioni	42	150
<b>Spese</b>		
Invalidità	124	80
Sussidi per abitazione	284	50
Assistenza	437	80
Disoccupazione	157	80
Sanità	100	100
Istruzione primaria	148	100
Istruzione secondaria	100	100
Istruzione terziaria	52	138

Fonte: vedi nota 4.

Per quanto i risultati non siano ovviamente generalizzabili, soprattutto in un paese dal welfare molto meno generoso come quello italiano, i vantaggi di un’immigrazione ad alta qualificazione rispetto a una che si inserisce nei bassi livelli della scala occupazionale emergono chiaramente. E’ la prima, infatti, che dà il contributo maggiore, non solo dal punto di vista economico, ma anche da quello finanziario, sostenendo lo stato sociale. Se gli immigrati a bassa qualificazione rispondono a precise esigenze del mercato del lavoro, nel lungo periodo risulta molto più vantaggioso l’arrivo di personale a elevata specializzazione: una politica migratoria più attrattiva per i lavoratori ad alta qualificazione avrebbe delle ricadute positive anche per le politiche sociali. Una considerazione che sarebbe bene tener presente in sede di definizione della politica migratoria.

*b) Verso un welfare di badanti e collaboratrici domestiche?*

Uno dei principali settori di inserimento del lavoro immigrato è costituito dai servizi domestici. Le carenze del nostro sistema di welfare in tema di servizi per l’infanzia, per le coppie con figli, per gli anziani e per le persone non autosufficienti ha spinto da molti anni le famiglie italiane a muoversi in questa direzione. Nel 2003 i lavoratori domestici stranieri assicurati presso

l'Inps erano 332 mila, pari al 22,6% del totale. Le dimensioni saranno sicuramente cresciute da allora e la domanda di questo tipo di lavoro è destinata ad aumentare ulteriormente nei prossimi anni. Basti pensare che gli ultraottantenni erano tre milioni all'inizio del 2006 e diventeranno quasi 4 milioni nel 2015, passando dal 5,1 al 6,8% della popolazione totale, e parallelamente tenderanno a aumentare anche le persone non autosufficienti.

Si è trattato di uno sviluppo sostanzialmente spontaneo che, al momento, appare soddisfacente per tutti gli attori coinvolti, ma i cui effetti di lungo periodo andrebbero valutati con attenzione. Domandandosi, in particolare, se di fronte a un potenziale di crescita così elevato nella domanda di lavoro di cura da parte delle famiglie non sia opportuna una profonda revisione delle politiche sociali in tema di infanzia, anziani e persone non autosufficienti per ridurre il bisogno di lavoro immigrato in questo settore, mettendo a disposizione delle famiglie prestazioni e servizi specifici.

---

<sup>1</sup> F. Coda Moscarola ed E. Fornero, "Immigrazione: quale contributo alla sostenibilità del sistema previdenziale?" in M. Livi Bacci, *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2005.

<sup>2</sup> I tassi di disoccupazione degli stranieri erano al 6,2% per i maschi e al 15% per le donne, mentre per la popolazione totale i valori erano pari, rispettivamente, al 5,3 e all'8%.

<sup>3</sup> I dati sui ritardi sono elaborazioni sui dati del Ministero contenute in G. Giovannini, "La scuola", in Ismu, *Dodicesimo rapporto sulle migrazioni 2006*, Milano, Franco Angeli, 2007.

<sup>4</sup> I risultati della ricerca (ter Rele, *The fiscal impact of immigration*, CPB Report, 2, 2003) sono riportati in N. Sartor, "Immigrazione e finanza pubblica", in M. Livi Bacci, *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2005.