



I diritti non sono un "costo"

Immigrazione, welfare e finanza pubblica

a cura di Lunaria



I diritti non sono un "costo"

Immigrazione, welfare e finanza pubblica

a cura di Lunaria



Nota redazionale

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

Per informazioni e contatti:
Lunaria
Via Buonarroti 39
00185 Roma
Tel. 068841880 fax 068841859
E-mail: antirazzismo@lunaria.org
www.lunaria.org

Il rapporto è stato realizzato con il sostegno di



INDICE

Introduzione.....	5
1. Uno sguardo alla popolazione straniera residente in Italia.....	8
In sintesi.....	21
2. Il contributo della popolazione straniera al nostro sistema economico	22
2.1 L’inserimento nel mercato del lavoro.....	24
2.2 Il contributo fiscale dei lavoratori stranieri.....	32
2.3 I contributi versati dai lavoratori stranieri.....	36
2.4 Il contributo dei lavoratori stranieri alla formazione del Prodotto Interno Lordo	37
In sintesi.....	40
3. Immigrazione e welfare: la stima della spesa imputabile alla popolazione straniera.....	41
Introduzione	41
3.1 Metodologia e fonti di riferimento	44
3.2 La spesa per istruzione	47
3.3 La spesa sanitaria	50
3.4 La spesa pensionistica.....	52
3.5 La spesa per la disoccupazione	55
3.6 La spesa per l’esclusione e la protezione sociale	56
3.7 La spesa per le carceri.....	57
3.8 La spesa sociale dei Comuni per "immigrati e nomadi".....	58
Conclusioni	59
In sintesi.....	63
4. Le risorse pubbliche destinate all'accoglienza e all'inclusione sociale dei cittadini stranieri..	64
Introduzione	64
4.1 Le risorse per le politiche di "integrazione" gestite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.....	67
In sintesi.....	75
4.2 Il Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi terzi	76
In sintesi.....	83
4.3 Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).....	84
In sintesi.....	90
4.4 Le risorse stanziare per la cosiddetta "emergenza Nord-Africa"	91
In sintesi.....	101
4.5 Il Fondo Europeo per i Rifugiati III 2008-2013.....	102
In sintesi.....	110
4.6 Il Programma Operativo Nazionale "Sicurezza Sud" - Programmazione 2007-2013.....	112
In sintesi.....	120
Conclusioni	121
Appendice	130
Bibliografia	136

Introduzione

"Noi moriamo disoccupati voi pensate a Rom e immigrati". È il testo di uno striscione con il quale è stata "accolta" a Lamezia Terme il 19 luglio scorso la Presidente della Camera invitata dal Sindaco a partecipare alla cerimonia di conferimento della cittadinanza italiana a 422 bambini e ragazzi "figli dell'immigrazione" nati in Italia. La protesta, tutt'altro che spontanea, non rappresenta un caso isolato. Gli slogan, i manifesti, i discorsi e i post sui social network che agitano lo spettro di una crescente competizione tra cittadini italiani e stranieri sul mercato del lavoro così come nell'accesso al welfare sono numerosi. Ne costituisce fra tutti l'esempio iconografico più classico il manifesto elettorale diffuso a San Benedetto del Tronto nel marzo 2011: alcuni cittadini stranieri sono rappresentati in fila mentre chiedono l'assegnazione di case popolari, l'accesso ai servizi sociali, agli asili e alle scuole. In fondo alla fila si trova un cittadino italiano. Il titolo del manifesto recita: "Indovina chi è sempre l'ultimo".¹

Qualcuno potrebbe obiettare che si tratta di messaggi veicolati da minoranze chiosose ma estreme e non rappresentative dell'opinione pubblica. Giusto. Tuttavia, se insieme a questi segnali registriamo anche quelli che emergono dai sondaggi internazionali che hanno indagato la "percezione" che i cittadini nativi di diversi paesi hanno dell'impatto dell'immigrazione sui conti pubblici² e i frequenti riferimenti di amministratori e rappresentanti istituzionali a faticose "soglie" oltre le quali l'intolleranza verso i cittadini stranieri sarebbe "da considerarsi automatica",³ è facile comprendere che il *discorso* sull'insostenibilità sociale ed economica dell'immigrazione è tutt'altro che poco diffuso nel dibattito pubblico. Un *discorso* che potrebbe incontrare un consenso crescente in una società che sta affrontando con grandi difficoltà gli esiti della crisi economica ancora in corso.

I diritti non sono un "costo" raccoglie l'ultima parte di un percorso di ricerca che ha voluto confrontarsi con l'esigenza di contrastare i luoghi comuni e le inquietudini più diffuse che

¹ La foto dello striscione e il manifesto, insieme a molti altri materiali di propaganda razzista, sono raccolti nella *Galleria degli orrori* sul sito di informazione, monitoraggio e approfondimento curato da Lunaria

² Ne diamo conto sinteticamente nell'introduzione del capitolo tre.

³ Per un riferimento si rimanda al database sul sito www.cronachediordinariorazzismo.org

identificano la presenza di cittadini stranieri come un "peso" insostenibile per il nostro sistema economico e sociale.⁴

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

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

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

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

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

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

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

Naturalmente qualsiasi rappresentazione di un fenomeno complesso è condizionata dal punto di vista di chi lo osserva, dall'ambito di indagine prescelto e dalle metodologie utilizzate per osservarlo. Per rispondere alle domande sopra indicate, *I diritti non sono un "costo"* propone in

⁴ Questo lavoro è stato svolto nell'ambito dell'omonimo progetto nel corso del quale sono stati pubblicati altri due dossier: *Costi disumani. La spesa pubblica per il "contrasto" dell'immigrazione irregolare* e *Segregare costa. La spesa per i "campi nomadi" a Napoli, Roma e Milano*, quest'ultimo realizzato in collaborazione con Berenice, OsserVazione e Compare, entrambi disponibili on-line sul sito di Lunaria www.lunaria.org.

primo luogo un quadro aggiornato della popolazione straniera residente in Italia (capitolo uno), della sua distribuzione nel mercato del lavoro, del suo impatto fiscale e del suo contributo al Prodotto Interno Lordo (capitolo due). Una stima della spesa sociale imputabile alla popolazione straniera viene offerta nel terzo capitolo mentre nel quarto viene proposta una ricognizione delle risorse pubbliche specificamente dedicate all'accoglienza e all'inclusione sociale dei migranti.

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

"L'allarme" che tanto appassiona i movimenti xenofobi e nazionalisti, le preoccupazioni che agitano molti dei nostri amministratori locali, la "prudenza" che contraddistingue il governo delle politiche migratorie, si riferiscono, secondo le nostre stime relative all'anno 2011, al 2,07% della spesa pubblica complessiva se consideriamo congiuntamente la spesa sociale imputabile (con qualche riserva) ai cittadini stranieri e gli stanziamenti destinati alle politiche di contrasto, di accoglienza e di inclusione sociale dei migranti. Se invece restringiamo il campo di osservazione alle politiche per così dire "dedicate", gli stanziamenti per le politiche di accoglienza e di inclusione sociale dei migranti rappresentano lo 0,017% della spesa pubblica complessiva rispetto allo 0,034% di incidenza degli stanziamenti destinati alle politiche del rifiuto.

E qui è d'obbligo evidenziare lo squilibrio che Lunaria, nell'ambito della campagna Sbilanciamoci!, denuncia da tempo: lo Stato investe poco nel governo di un fenomeno che è ormai strutturale, ma investe anche male. Mediamente gli stanziamenti ordinari destinati alle politiche di accoglienza e di inclusione sociale dei migranti si aggirano intorno ai 123,8 milioni di euro l'anno, pari a circa la metà di quelli mediamente destinati alle politiche del rifiuto, circa 247 milioni l'anno.

Guardare al futuro significa ribaltare questo rapporto e cambiare approccio. Il rifiuto costa troppo, è disumano e inefficace. Investire nell'accoglienza, nell'inclusione sociale, nella garanzia dei diritti di cittadinanza è ciò che serve. La nostra speranza è che questo lavoro offra stimoli sufficienti per andare in tale direzione e, dunque, per guardare più lontano di quanto è stato fatto fino ad oggi.

1. Uno sguardo alla popolazione straniera residente in Italia

L'ultimo Bilancio Demografico Nazionale dell'Istat rileva che al 1° gennaio 2013 i cittadini stranieri residenti in Italia sono più di 4 milioni e 300mila, circa il 7,4% dell'intera popolazione residente sul territorio nazionale costituita da 59.685.227 persone.

La Tavola 1.1 fornisce una prima rappresentazione di dettaglio della presenza straniera in Italia proponendo un importante confronto temporale. I dati mostrano come negli ultimi anni la presenza straniera sia notevolmente aumentata passando dai circa 2 milioni e 400mila stranieri registrati il 1° gennaio 2005 agli oltre 4 milioni del 2010 e degli anni successivi, con una variazione percentuale pari all'83%.

Tavola 1.1 Residenti italiani e stranieri al 1° gennaio. Anni 2005-2013, valori assoluti.

Residenti	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stranieri	2.402.157	2.670.514	2.938.922	3.432.651	3.891.295	4.235.059	4.570.317	4.053.599	4.387.721
Italiani	56.060.218	56.081.197	56.192.365	56.186.639	56.153.773	56.105.269	56.056.125	55.340.608	55.297.506
Totale	58.462.375	58.751.711	59.131.287	59.619.290	60.045.068	60.340.328	60.626.442	59.394.207	59.685.227

Fonte: Istat, Bilancio Demografico Nazionale

Considerata la sostanziale stabilità del numero di residenti con cittadinanza italiana, la crescita della popolazione totale è imputabile al significativo incremento della componente straniera che, in pochi anni, ha modificato in maniera sostanziale la composizione demografica della popolazione presente in Italia (Tavola 1.2).

Tavola 1.2 Residenti italiani e stranieri al 1° gennaio. Anni 2005-2013, valori percentuali.

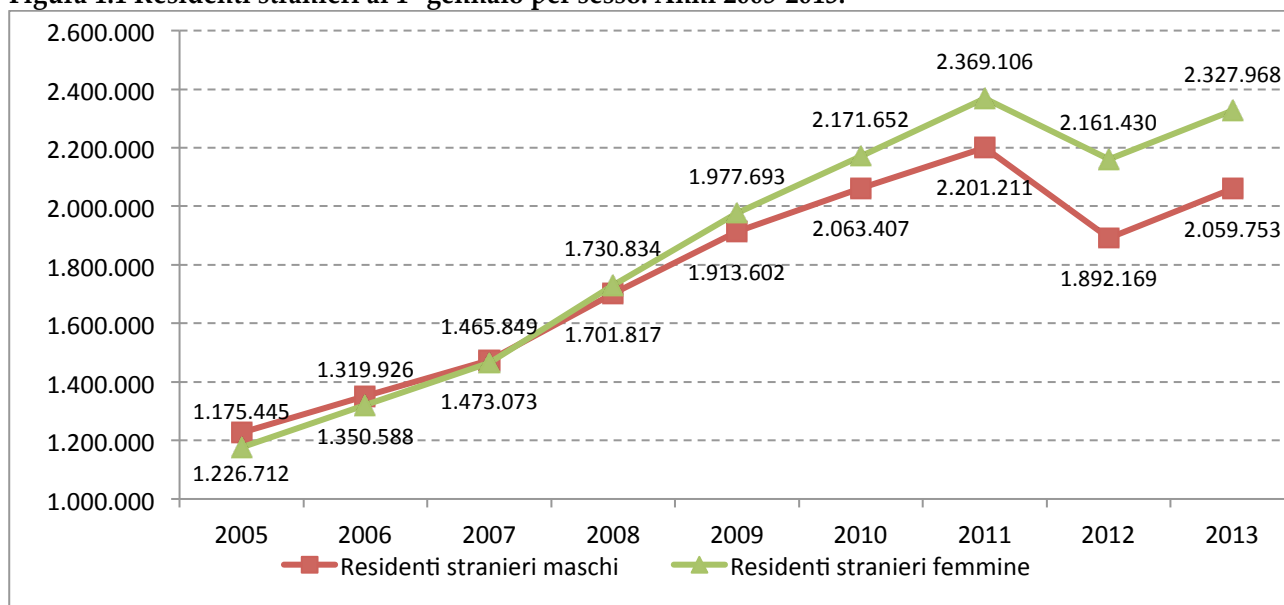
Residenti	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stranieri	4,11	4,55	4,97	5,76	6,48	7,02	7,54	6,82	7,35
Italiani	95,89	95,45	95,03	94,24	93,52	92,98	92,46	93,18	92,65
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Bilancio Demografico Nazionale

La Figura 1.1 mostra graficamente la crescita dei cittadini stranieri distinguendo per sesso, permettendoci di leggere un fenomeno di rilevante interesse: nel 2007 il numero di donne straniere ha superato quello dei maschi stranieri, invertendo così il rapporto che vedeva una maggiore presenza maschile rispetto a quella femminile. Questa tendenza si è accentuata negli anni successivi e nel 2013 il numero di donne con cittadinanza straniera è pari a 2 milioni e 327mila, circa 270mila persone in più rispetto ai cittadini stranieri maschi. A ogni modo, come vedremo in

seguito, va tenuto presente che la composizione per genere resta diversificata a seconda dei paesi di origine.

Figura 1.1 Residenti stranieri al 1° gennaio per sesso. Anni 2005-2013.



L'incidenza dei cittadini stranieri risulta più elevata nelle regioni del Centro-Nord (9,7% nel Nord-ovest, 10,2% nel Nord-est e 9,1% nel Centro a inizio 2013), rispetto alle regioni del Sud e delle Isole, dove la quota di stranieri residenti raggiunge, rispettivamente, appena il 3,2% e il 2,6% della popolazione.⁵

Nel 2013, il maggior numero di stranieri (Tavola 1.3) risiede in Lombardia dove abita il 23,44% dei cittadini con nazionalità straniera presenti in Italia – oltre 1 milione di persone, il 10,5% rispetto all'intera popolazione della regione –, seguono l'Emilia Romagna, il Veneto e il Lazio ciascuna delle quali ospita circa mezzo milione di residenti di cittadinanza non italiana.

⁵ Istat, Bilancio Demografico Nazionale 2012

Tavola 1.3 Indicatori della struttura demografica per cittadinanza e regione. Anno 2013, dati al 1° gennaio.

Regioni/ Ripartizioni	Residenti			Composizione per cittadinanza (%)			Distribuzione per territorio (%)		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Lombardia	8.765.862	1.028.663	9.794.525	89,5	10,5	100	15,85	23,44	16,41
Emilia-Romagna	3.888.998	488.489	4.377.487	88,84	11,16	100	7,03	11,13	7,33
Veneto	4.394.726	487.030	4.881.756	90,02	9,98	100	7,95	11,1	8,18
Lazio	5.079.732	477.544	5.557.276	91,41	8,59	100	9,19	10,88	9,31
Piemonte	3.989.056	384.996	4.374.052	91,2	8,8	100	7,21	8,77	7,33
Toscana	3.342.067	350.761	3.692.828	90,5	9,5	100	6,04	7,99	6,19
Campania	5.598.812	170.938	5.769.750	97,04	2,96	100	10,12	3,9	9,67
Marche	1.405.355	139.800	1.545.155	90,95	9,05	100	2,54	3,19	2,59
Sicilia	4.860.522	139.410	4.999.932	97,21	2,79	100	8,79	3,18	8,38
Liguria	1.445.181	119.946	1.565.127	92,34	7,66	100	2,61	2,73	2,62
Friuli-Venezia G.	1.119.292	102.568	1.221.860	91,61	8,39	100	2,02	2,34	2,05
Puglia	3.954.672	96.131	4.050.803	97,63	2,37	100	7,15	2,19	6,79
Umbria	793.445	92.794	886.239	89,53	10,47	100	1,43	2,11	1,48
Trentino-Alto A.	948.887	91.047	1.039.934	91,24	8,76	100	1,72	2,08	1,74
Abruzzo	1.237.568	74.939	1.312.507	94,29	5,71	100	2,24	1,71	2,2
Calabria	1.884.169	74.069	1.958.238	96,22	3,78	100	3,41	1,69	3,28
Sardegna	1.604.769	35.610	1.640.379	97,83	2,17	100	2,9	0,81	2,75
Basilicata	561.466	14.728	576.194	97,44	2,56	100	1,02	0,34	0,97
Valle d'Aosta	118.696	9.148	127.844	92,84	7,16	100	0,21	0,21	0,21
Molise	304.231	9.110	313.341	97,09	2,91	100	0,55	0,21	0,52
ITALIA	55.297.506	4.387.721	59.685.227	92,65	7,35	100	100	100	100

Fonte: Istat

Considerando le aree di origine di tutti i cittadini stranieri presenti in Italia (Tavola 1.4), i dati ufficiali disponibili si fermano al 2011 e mostrano come i migranti abbiano, in gran parte, origine europea. Il 25,5% degli stranieri presenti in Italia proviene dai paesi di nuova adesione e il 23,9% dall'Europa Centro Orientale. Solo il 3,7% di chi ha cittadinanza non italiana proviene dai paesi dell'area euro. Il 21% della popolazione straniera proviene dal continente africano, di cui il 14,9% dall'area settentrionale. I cittadini stranieri provenienti dall'Asia sono il 16,8%, di cui la gran parte dell'area centrale (8% sul totale degli stranieri). Infine, l'8,1% della popolazione straniera residente ha cittadinanza americana ed è quasi totalmente originaria dei Paesi dell'America centrale e meridionale (7,7%).

Tavola 1.4 Residenti stranieri per sesso e area geografica, 1° gennaio 2011.

Aree geografiche	Maschi	Femmine	Totale	% rispetto al totale
EUROPA	1.057.522	1.383.945	2.441.467	53,4
<i>Europa 15</i>	67.550	103.801	171.351	3,7
<i>Paesi di nuova adesione (a)</i>	500.175	663.294	1.163.469	25,5
Europa 27	567.725	767.095	1.334.820	29,2
Europa centro-orientale (paesi non Ue) (b)	484.232	609.891	1.094.123	23,9
Altri paesi europei	5.565	6.959	12.524	0,3
AFRICA	585.628	400.843	986.471	21,6
Africa settentrionale	404.887	274.042	678.929	14,9
Altri paesi africani	180.741	126.801	307.542	6,7
ASIA	416.230	350.282	766.512	16,8
Asia orientale	171.698	194.608	366.306	8
Altri paesi asiatici	244.532	155.674	400.206	8,8
AMERICA	140.321	232.064	372.385	8,1
America settentrionale	8.139	10.060	18.199	0,4
America centro-meridionale	132.182	222.004	354.186	7,7
OCEANIA	1.049	1.593	2.642	0,1
Apolidi	461	379	840	0
TOTALE	2.201.211	2.369.106	4.570.317	100

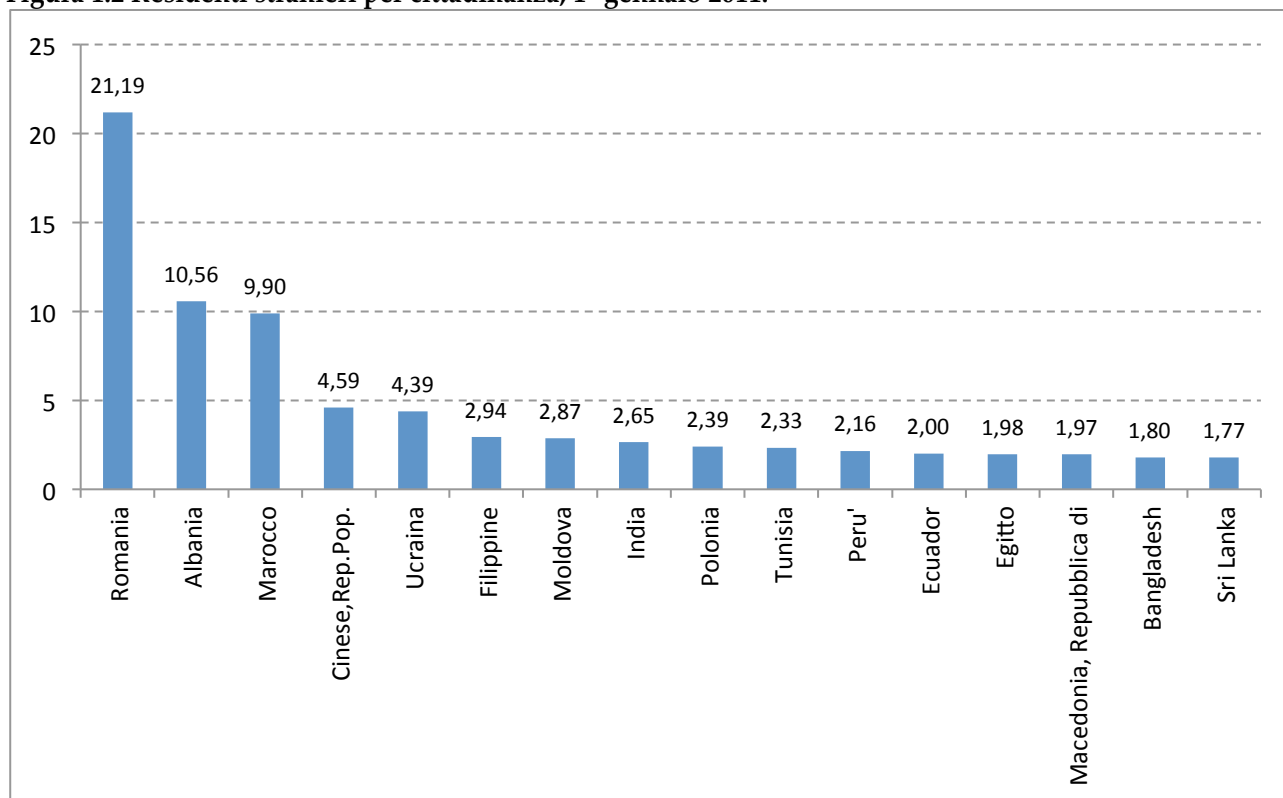
(a) Comprende i 10 paesi che sono entrati a far parte della UE il 1° maggio 2004 (Repubblica Ceca, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovenia, Ungheria, Cipro e Malta) e i 2 paesi che sono entrati il 1° gennaio 2007 (Romania e Bulgaria).

(b) Non sono compresi i paesi che, pur appartenendo geograficamente all'area dell'Europa centro-orientale, nel corso del tempo sono entrati a far parte dell'Unione Europea. Sono compresi invece i seguenti paesi: Croazia, Serbia, Montenegro, Kosovo, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Russia, Ucraina, Bielorussia, Moldova, Albania, Turchia.

Fonte: Istat, la popolazione straniera residente in Italia

Guardando i dati Istat disaggregati per singola cittadinanza e inseriti nella Figura 1.2 che riporta le prime 16 cittadinanze per numero di residenti, al 1° gennaio 2011 la comunità straniera più numerosa risulta quella romena (oltre il 21,2% degli stranieri residenti), seguita da quella albanese (10,6%) e da quella marocchina (9,9%). Gli stranieri di nazionalità diverse da quelle appena menzionate, non superano invece il 5% del totale della popolazione non italiana.

Figura 1.2 Residenti stranieri per cittadinanza, 1° gennaio 2011.



La Tavola 1.5 riporta la distribuzione dei residenti divisi per sesso delle prime cinque comunità più presenti in Italia e mette in luce una distribuzione per genere differenziata a seconda dei diversi paesi di origine. La percentuale di donne è pari all'80% nel caso dell'Ucraina e al 55% nel caso della comunità romena. La collettività albanese e, in modo inferiore, quella cinese si caratterizzano invece per una prevalenza di maschi (rispettivamente il 53,7% e il 51,6% delle rispettive popolazioni).

Tavola 1.5 Residenti stranieri per cittadinanza e sesso, 1° gennaio 2011.

	Maschi	Femmine	% Maschi	% Femmine	Totale
Romania	439.311	529.265	45,4	54,6	968.576
Albania	259.352	223.275	53,7	46,3	482.627
Marocco	254.906	197.518	56,3	43,7	452.424
Cina	108.418	101.516	51,6	48,4	209.934
Ucraina	40.617	160.113	20,2	79,8	200.730

Fonte: Istat

A partire dal 2008 l'Istat diffonde ed elabora dati del Ministero dell'Interno relativi ai cittadini stranieri titolari di un valido documento di soggiorno, che non comprendono i cittadini dell'Unione Europea tra cui quelli provenienti da paesi di nuova adesione (come romeni e bulgari). Da questi dati (Tavola 1.6) si evince che oltre l'85% dei 4 milioni e 300mila stranieri residenti in

Italia al 1° gennaio 2013 proviene da un paese non comunitario. La quota di cittadini non comunitari rispetto al totale degli stranieri residenti è tendenzialmente cresciuta tra il 2008 e il 2010, per poi abbassarsi lievemente nel 2011. Nel 2012 i cittadini non comunitari regolarmente presenti sono oltre 3 milioni e 600mila, l'89,74% degli stranieri sul territorio nazionale, e nel 2013 aumentano di oltre 100mila individui, registrando però una riduzione relativa rispetto al totale degli stranieri residenti (85,79%).

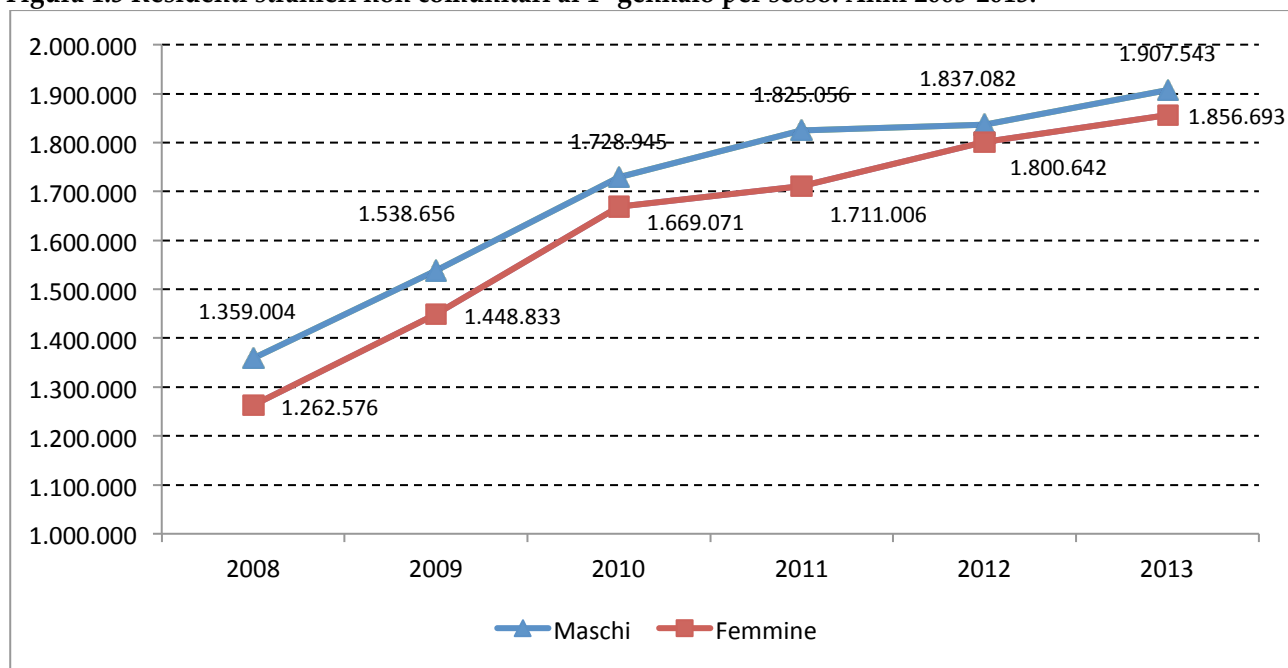
Tavola 1.6 Cittadini non comunitari regolarmente presenti al 1° gennaio. Anni 2008-2013.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Maschi	1.359.004	1.538.656	1.728.945	1.825.056	1.837.082	1.907.543
Femmine	1.262.576	1.448.833	1.669.071	1.711.006	1.800.642	1.856.693
Totale	2.621.580	2.987.489	3.398.016	3.536.062	3.637.724	3.764.236
Percentuale rispetto al totale degli stranieri residenti	76,37	76,77	80,24	77,37	89,74	85,79

Fonte: dati del Ministero dell'Interno; stima Istat dei titolari di un documento di soggiorno in vigore a inizio anno e dei minori al seguito

A differenza di quanto osservato per l'intera popolazione straniera residente (Figura 1.1), la Figura 1.3 evidenzia come, tra i cittadini non comunitari, la quota di maschi superi quella delle femmine per tutti gli anni considerati: il divario tra i due generi è tuttavia inferiore alle 60mila unità nel 2010, 2012 e 2013.

Figura 1.3 Residenti stranieri non comunitari al 1° gennaio per sesso. Anni 2005-2013.



La Tavola 1.7 riporta il numero di cittadini non comunitari per area geografica di provenienza e fasce d'età. Oltre 1 milione 187mila cittadini stranieri provengono da paesi europei non comunitari, la cui maggioranza (il 22%, ossia 261mila individui) ha meno di 18 anni. Una struttura demografica simile è osservabile per i cittadini africani (un milione e 150mila) presenti regolarmente in Italia, di cui il 29% ha un'età compresa tra 0 e 17 anni, e per chi proviene dall'Asia (un milione e 5mila individui) che nel 24% dei casi non ha ancora compiuto 18 anni a inizio 2013.

Tavola 1.7 Cittadini non comunitari regolarmente presenti per classe di età e area geografica, al 1° gennaio 2013. Dati in migliaia.

Aree geografiche	Classi di età										Totale
	>=17	18-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	>=60	
EUROPA	261,16	122,35	115,11	122,96	118,77	107,96	93,86	89,98	67,26	88,20	1.187
Centro-orientale	261,05	122,32	115,04	122,79	118,50	107,50	93,18	89,35	66,74	85,59	1.182
Altri paesi non comunitari	0,11	0,02	0,08	0,17	0,27	0,46	0,68	0,62	0,52	2,61	5,53
AFRICA	330,45	89,08	109,99	138,02	143,41	123,35	91,55	54,54	29,63	40,15	1.150
Settentrionale	244,82	54,39	72,52	94,88	95,68	80,46	60,99	35,84	20,50	31,45	791,51
Occidentale	73,45	27,85	27,67	33,33	38,55	35,06	25,04	15,33	6,97	4,17	287,41
Orientale	6,70	4,35	6,45	6,26	5,76	5,24	3,89	2,49	1,67	3,82	46,62
Centro-meridionale	5,48	2,49	3,35	3,56	3,42	2,60	1,64	0,88	0,49	0,72	24,64
ASIA	242,53	97,59	109,54	134,07	126,91	107,21	78,36	49,07	29,71	30,80	1.005
Occidentale	6,15	4,16	5,95	5,87	4,73	4,12	3,57	3,50	2,32	3,50	43,86
Centro-meridionale	119,48	43,03	56,95	74,57	63,10	46,35	30,25	18,83	10,25	10,13	472,95
Orientale	116,90	50,40	46,64	53,63	59,08	56,74	44,55	26,74	17,14	17,17	488,99
AMERICA	74,01	40,45	38,80	52,47	52,93	47,54	38,89	27,77	18,11	26,52	417,5
Settentrionale	6,70	3,44	2,64	2,84	3,02	3,64	3,80	3,48	2,56	6,04	38,13
Centro-meridionale	67,31	37,01	36,16	49,63	49,91	43,90	35,09	24,30	15,55	20,48	379,35
OCEANIA	0,21	0,22	0,21	0,28	0,29	0,32	0,24	0,20	0,18	0,49	2,6
Apolidi	0,18	0,04	0,05	0,06	0,06	0,03	0,03	0,02	0,02	0,08	0,56
TOTALE	909	350	374	448	442	386	303	222	145	186	3.764

Fonte: elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'Interno

Osservando le prime venti nazionalità non comunitarie maggiormente presenti in Italia nel 2013 (Tavola 1.8) emerge come la comunità più numerosa sia quella marocchina: oltre 513mila individui, un numero pari al 13,64% dei cittadini non comunitari regolarmente presenti, all'11,7% del totale degli stranieri residenti e a oltre il 44% di chi possiede proviene dal continente africano. Seguono a poca distanza i cittadini albanesi, più di 479mila persone, e quelli cinesi che sono più di 300mila individui.

Tavola 1.8 Cittadini non comunitari regolarmente presenti per principali paesi di cittadinanza, al 1° gennaio 2013.

Paesi di cittadinanza	Totale	% rispetto ai non comunitari regolarmente presenti	% rispetto al totale degli stranieri residenti
Marocco	513.374	13,64	11,70
Albania	497.761	13,22	11,34
Cina, Rep.Popolare	304.768	8,10	6,95
Ucraina	224.588	5,97	5,12
Filippine	158.308	4,21	3,61
India	150.462	4,00	3,43
Moldova	149.231	3,96	3,40
Egitto	123.529	3,28	2,82
Tunisia	121.483	3,23	2,77
Bangladesh	113.811	3,02	2,59
Perù	109.374	2,91	2,49
Serbia/ Kosovo/ Montenegro (a)	106.498	2,83	2,43
Sri Lanka	98.679	2,62	2,25
Pakistan	97.921	2,60	2,23
Senegal	92.371	2,45	2,11
Ecuador	90.300	2,40	2,06
Macedonia, ex Rep.Jugoslava	83.448	2,22	1,90
Nigeria	66.631	1,77	1,52
Ghana	56.021	1,49	1,28
Brasile	46.964	1,25	1,07
Altri paesi	558.714	14,84	12,73
Totale	3.764.236	100	85,79

(a) L'informazione sulla cittadinanza riportata sul documento di soggiorno al momento dell'elaborazione non consente un'esatta distinzione tra i cittadini dei tre Stati.

Fonte: elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'Interno

I dati sui cittadini stranieri non comunitari in possesso di un valido documento di soggiorno elaborati e diffusi dall'Istat (fonte Ministero dell'Interno) offrono informazioni sui motivi della presenza in Italia della popolazione straniera. I criteri di elaborazione dei dati per l'utilizzo statistico degli stessi sono cambiati negli anni per migliorarne la qualità in base al Regolamento (CE) 862/2007 relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e alle indicazioni fornite da Eurostat.

Le principali revisioni di cui bisogna tenere conto nella lettura dei valori riportati nelle Tavole 1.9 e 1.10 sono le seguenti: 1) a partire dal 2008 la serie statistica sui permessi di soggiorno non comprende più i cittadini dell'Unione Europea per i quali, in base al D.Lgs. n. 30/07, non è più previsto il rilascio del documento di soggiorno; 2) a partire dal 2008 i dati comprendono anche i minori registrati sul permesso di un adulto, sebbene l'archivio dei permessi di soggiorno, per ritardi di registrazione, sottovaluti il numero di minori; 3) a partire dal 2011 sono esclusi dal

conteggio i soggiornanti di lungo periodo (persone che hanno una carta di soggiorno o un permesso di soggiorno CE di lungo periodo).

La Tavola 1.9 evidenzia che al 1° gennaio 2013 oltre 1 milione e 700mila persone possiedono un permesso di soggiorno, rilasciato a circa 833mila individui per motivi di lavoro e a 703mila per motivi familiari.

Tavola 1.9 Permessi di soggiorno per motivo della presenza, al 1° gennaio. Anni 2005-2013, valori assoluti.

Anni	Motivi della presenza								Totale
	Lavoro	Famiglia	Residenza elettiva	Religione	Studio	Asilo	Richiesta asilo e umanitari	Altro	
2005	1.412.694	624.404	61.876	53.249	40.355	6.897	15.697	30.376	2.245.548
2006	1.419.285	682.365	41.573	34.251	48.718	7.711	15.838	36.283	2.286.024
2007	1.463.058	763.744	44.847	32.081	51.625	8.613	20.913	30.091	2.414.972
2008	1.239.263	680.225(b)	11.452	24.297	45.458	9.996	25.791	26.645	2.063.127
2009	1.387.063	1.424.680(b)	12.525	26.177	46.836	12.271	41.239	36.698 (a)	2.987.489
2010	1.612.541	1.608.322 (b)	11.624	24.433	49.908	13.645	43.358	34.185	3.398.016
2011 (c)	1.054.659	691.256 (b)	6.243	25.076	40.833	16.747	39.640	22.874	1.897.328
2012 (c)	1.001.643	586.012 (b)	Voce inclusa in "altro"	Voce inclusa in "altro"	49.012	Voce inclusa in "richiesta asilo e umanitari"	53.034	51.800	1.741.501
2013 (c)	833.211	703.229(b)	Voce inclusa in "altro"	Voce inclusa in "altro"	50.974	Voce inclusa in "richiesta asilo e umanitari"	76.803	54.357	1.718.574

(a) Sono compresi documenti di soggiorno a tempo indeterminato privi del motivo della presenza (circa 15mila casi nel complesso).

(b) Sono compresi, oltre ai documenti di soggiorno individuali rilasciati per ragioni familiari, i minori al seguito di un adulto anche se presente per motivo diverso.

(c) Sono esclusi coloro che hanno un permesso di soggiorno o una carta di soggiorno. Il dato relativo ai minori di 18 anni è provvisorio a causa di ritardi nella registrazione dell'informazione.

Fonte: elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno

Negli ultimi anni si evince una significativa diminuzione in termini assoluti dei soggiornanti per motivi di lavoro che diminuiscono di 220mila unità dal 2011 al 2013. L'andamento del numero di soggiornanti per motivi familiari è invece piuttosto irregolare essendo questi più di un milione e 400mila tra il 2009 e il 2010 ma meno di 700mila persone dei due anni successivi. Il numero di coloro che soggiornano nel nostro paese con lo status di richiedenti asilo, rifugiati o titolari di protezione umanitaria è invece aumentato tra il 2012 e il 2013 passando da 53mila a 76mila persone. Sono cresciuti nel corso degli anni anche i titolari di un permesso di soggiorno per motivi

di studio (quasi 51mila nel 2013) o per altri motivi che includono la religione e la residenza elettiva (54mila persone nell'ultimo anno).

La considerazione dei valori percentuali, maggiormente comparabili da un anno all'altro e riportati nella Tavola 1.10, permette una lettura più immediata delle evoluzioni avvenute nella distribuzione dei permessi di soggiorno in base al motivo della presenza.

Tavola 1.10 Permessi di soggiorno per motivo della presenza , al 1° gennaio. Anni 2005-2013, valori percentuali.

Anni	Motivi della presenza								Totale
	Lavoro	Famiglia	Residenza elettiva	Religione	Studio	Asilo	Richiesta asilo e umanitari	Altro	
2005	62,91	27,81	2,76	2,37	1,80	0,31	0,70	1,35	100
2006	62,09	29,85	1,82	1,50	2,13	0,34	0,69	1,59	100
2007	60,58	31,63	1,86	1,33	2,14	0,36	0,87	1,25	100
2008	60,07	32,97 (b)	0,56	1,18	2,20	0,48	1,25	1,29	100
2009	46,43	47,69 (b)	0,42	0,88	1,57	0,41	1,38	1,23	100
2010	47,46	47,33 (b)	0,34	0,72	1,47	0,40	1,28	1,01	100
2011 (c)	55,59	36,43 (b)	0,33	1,32	2,15	0,88	2,09	1,21	100
2012 (c)	57,52	33,65 (b)	Voce inclusa in "altro"	Voce inclusa in "altro"	2,81	Voce inclusa in "richiesta asilo e umanitari"	3,05	2,97	100
2013 (c)	48,48	40,92(b)	Voce inclusa in "altro"	Voce inclusa in "altro"	2,97	Voce inclusa in "richiesta asilo e umanitari"	4,47	3,16	100

(a) Sono compresi documenti di soggiorno a tempo indeterminato privi del motivo della presenza (circa 15mila casi nel complesso).

(b) Sono compresi, oltre ai documenti di soggiorno individuali rilasciati per ragioni familiari, i minori al seguito di un adulto anche se presente per motivo diverso.

(c) Sono esclusi coloro che hanno un permesso di lungo periodo o una carta di soggiorno. Il dato relativo ai minori di 18 anni è provvisorio a causa di ritardi nella registrazione dell'informazione.

Fonte: elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno

Risulta, infatti, evidente come la presenza dei titolari di permesso di soggiorno dipenda prevalentemente da motivi lavorativi (che riguardano una quota di soggiornanti che oscilla tra il 46% e il 63% per tutti gli anni osservati) e familiari (per una quota compresa tra il 27% e il 41% degli stranieri con un permesso di soggiorno nel periodo tra il 2005 e il 2013). Gli altri motivi di soggiorno – tra cui studio, richiesta di asilo e motivi umanitari – riguardano una quota di stranieri significativamente più ridotta che non supera il 5% in nessuno degli anni osservati.

Come già accennato, negli ultimi anni le serie appena presentate escludono i soggiornanti di lungo periodo (Tavole 1.9 e 1.10): a partire dal 2011 l'Istat conteggia, infatti, separatamente coloro che

hanno un permesso di lungo periodo o una Carta di soggiorno. Questi titoli sono di fatto equivalenti poiché dall'8 gennaio 2007 la Carta di soggiorno per cittadini stranieri è stata sostituita dal Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Il Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo è a tempo indeterminato e può essere richiesto solo da chi possiede un Permesso di soggiorno da almeno 5 anni e soggiorna in maniera stabile e continuativa in uno dei Paesi Membri dell'Unione Europea, come previsto dall'art. 9 del Testo Unico immigrazione.

La Tavola 1.11 riporta il numero di soggiornanti di lungo periodo per area geografica di provenienza al 1° gennaio 2013 e il relativo valore percentuale rispetto ai cittadini non comunitari regolarmente presenti che provengono dalla stessa area geografica.

Tavola 1.11 Soggiornanti di lungo periodo per area geografica, al 1° gennaio 2013.

Aree geografiche	Totale	% rispetto ai non comunitari regolarmente presenti
EUROPA	685.842	57,75
Centro-orientale	684.803	57,93
Altri paesi non comunitari	1.039	18,77
AFRICA	699.545	60,82
Settentrionale	502.638	63,50
Occidentale	166.660	57,99
Orientale	19.581	42,00
Centro-meridionale	10.666	43,29
ASIA	470.980	46,83
Occidentale	13.444	30,65
Centro-meridionale	251.605	53,20
Orientale	205.931	42,11
AMERICA	188.488	45,15
Settentrionale	5.753	15,09
Centro-meridionale	182.735	48,17
OCEANIA	710	26,98
Apolidi	97	17,23
TOTALE	2.045.662	54,34

Fonte: elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'Interno

A inizio 2013, i soggiornanti di lungo periodo risultano oltre 2 milioni e rappresentano quindi più della metà (il 54,34%) della presenza regolare non comunitaria nel nostro Paese, pari a 3milioni e 764mila individui. I lungo-soggiornanti africani sono i più numerosi sia in numero assoluto (poco meno di 700mila persone) sia in rapporto alla loro presenza sul territorio (hanno un permesso di lungo periodo o una Carta di soggiorno nel 61% dei casi). Seguono gli europei (più di 685mila individui) e gli asiatici (oltre 470mila persone).

La presenza straniera si stabilizza sul territorio italiano anche grazie all'incidenza degli iscritti per nascita e dei minori sulla popolazione residente straniera. La Tavola 1.12 mostra una crescita costante dei nati in Italia con cittadinanza straniera: nel 2005 gli iscritti stranieri per nascita non superavano, infatti, le 52mila unità mentre nel 2012 sono oltre 79mila i bambini non italiani nati sul nostro territorio, circa il 15% del totale delle nascite. Analogamente, nel periodo per il quale i dati sono disponibili, si osserva la crescita dell'incidenza dei minori sul totale dei residenti stranieri (pari al 23,2% nel 2011).

Tavola 1.12 Incidenza iscritti per nascita e minori su popolazione residente straniera. Anni 2005-2012.

	Popolazione straniera residente al 31 Dicembre	Iscritti stranieri per nascita nell'anno di riferimento in Italia	Incidenza iscritti stranieri per nascita su residenti stranieri	Minori	Incidenza minori su residenti stranieri
2005	2.670.514	51.971	1,95	585.496	21,92
2006	2.938.922	57.765	1,97	665.625	22,65
2007	3.432.651	64.049	1,87	767.060	22,35
2008	3.891.295	72.472	1,86	862.453	22,16
2009	4.235.059	77.109	1,82	933.693	22,05
2010	4.570.317	78.082	1,71	993.238	21,73
2011	4.053.599 (a)	79.261	1,96	940.385 (b)	23,20
2012	4.387.721	79.894	1,82	Dato non disponibile	Dato non disponibile

(a) dato ricalcolato a partire dai dati del censimento

(b) dato censimento 9 ottobre 2011

Fonte: *demoistat.it*

Nonostante la crisi economica in corso e le crescenti difficoltà di inserimento lavorativo e sociale, aumenta il numero dei cittadini stranieri che acquisiscono la cittadinanza italiana (Tavola 1.13). Negli ultimi otto anni le acquisizioni di cittadinanza sono passate da 28mila659 nel 2005 a 65mila383 nel 2012. L'aumento del numero di acquisizioni si registra per residenza o matrimonio, ma sono sempre più anche i minori che acquistano la cittadinanza italiana per trasmissione dai genitori della cittadinanza e coloro che, nati nel nostro paese da genitori stranieri, richiedono la cittadinanza italiana al compimento del diciottesimo anno di età. Per questa particolare categoria di persone le norme richiedono, oltre al compimento della maggiore età, l'ininterrotta residenza in Italia dalla nascita.

Tavola 1.13 Acquisizioni di cittadinanza italiana. Anni 2005-2012.

Anni	Genere		Totale
	Maschi	Femmine	
2005	14.174	14.485	28.659
2006	14.863	20.403	35.266
2007	16.606	28.879	45.485
2008	20.993	32.703	53.696
2009	27.228	32.141	59.369
2010	32.567	33.371	65.938
2011	26.518	29.630	56.148
2012	30.371	35.012	65.383
Totale	183.320	226.624	409.944

Fonte: Istat

In sintesi

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

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

2. Il contributo della popolazione straniera al nostro sistema economico

Il dibattito sull'impatto che la presenza dei cittadini stranieri determina sul nostro sistema economico, sul mercato del lavoro e sulla sostenibilità del nostro sistema di welfare è di lunga data ma si è notevolmente sviluppato, in particolare nella sua dimensione pubblica, a partire dall'inizio della crisi economico-finanziaria globale che ha interessato anche il nostro paese.

Si tratta di un dibattito svolto molto spesso in modo superficiale e propagandistico in particolare da parte di quelle forze politiche che cavalcano strumentalmente la crisi, l'intolleranza e la xenofobia per fini elettorali.

Risulta allora utile documentare, per quanto i dati ufficiali disponibili consentano di fare, le caratteristiche della presenza dei cittadini stranieri sul mercato del lavoro italiano, il loro contributo alla produzione del reddito complessivo e in quale misura contribuiscano ad alimentare la finanza pubblica tramite il prelievo fiscale.

L'impatto della presenza straniera sul tessuto produttivo italiano è consistente: i cittadini immigrati assicurano forza lavoro in molti settori e sono determinanti in diversi comparti produttivi, fornendo il loro contributo in termini spesso più che proporzionali rispetto alla loro incidenza numerica⁶.

Ciò è innanzitutto determinato dal fatto che la popolazione straniera è mediamente più giovane di quella italiana e si concentra nelle fasce di età che sono maggiormente attive sul mercato del lavoro. La Figura 2.1 permette di apprezzare la diversità della struttura demografica della popolazione straniera e di quella italiana. Nel 2011, ultimo anno per il quale è disponibile la distribuzione dei dati sui residenti stranieri per fasce di età, il 46,4% dei cittadini stranieri ha un'età compresa tra i 18 e i 39 anni, il 29,4% ha un'età compresa tra 40 e i 64 anni mentre solo il 2,3% ha un'età superiore ai 65 anni. Risultano infine minori il 21,7% dei residenti stranieri. La distribuzione per fasce di età della popolazione italiana ha un andamento inverso: gran parte della popolazione è ultrasessantacinquenne (il 21,7%), i minori rappresentano una quota inferiore (16,4%) rispetto ai coetanei stranieri, hanno un'età compresa tra 18 e 39 anni e tra i 40 e i 64 anni rispettivamente il 25,9% e il 35,8% degli italiani.

⁶ Caritas e Migrantes (a cura di), *Dossier statistico immigrazione 2012*, Idos edizioni, Roma, 2012

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

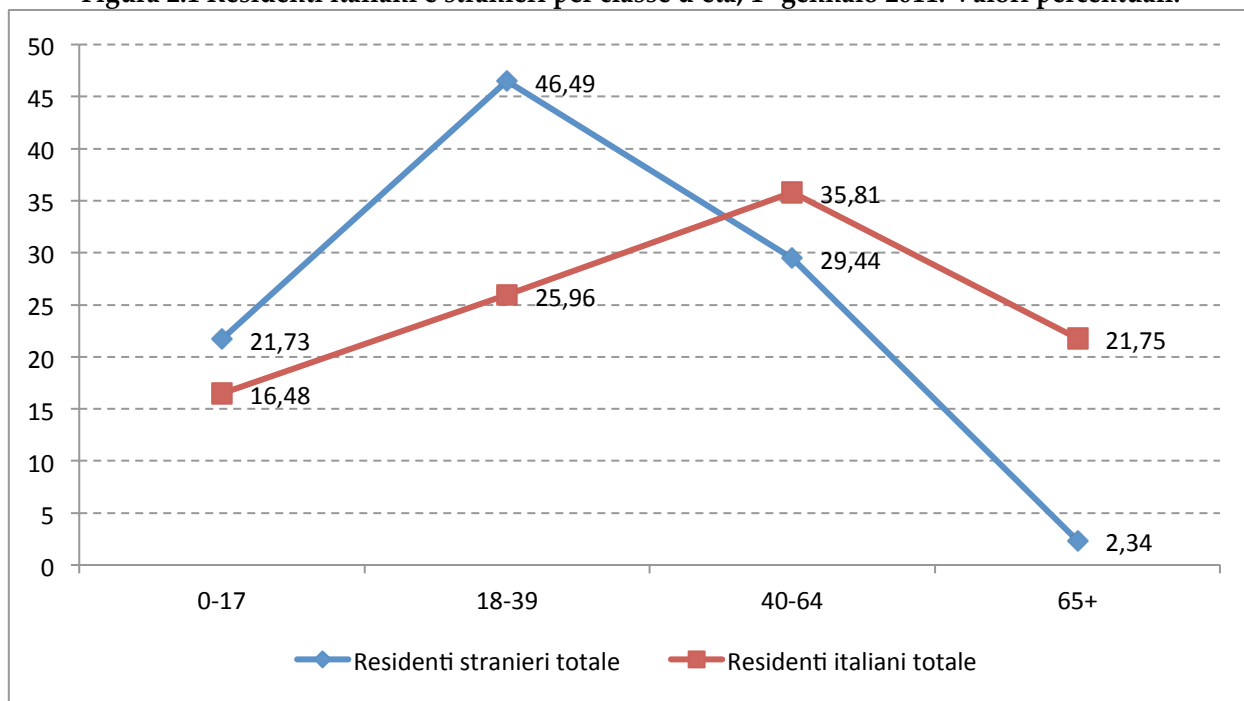
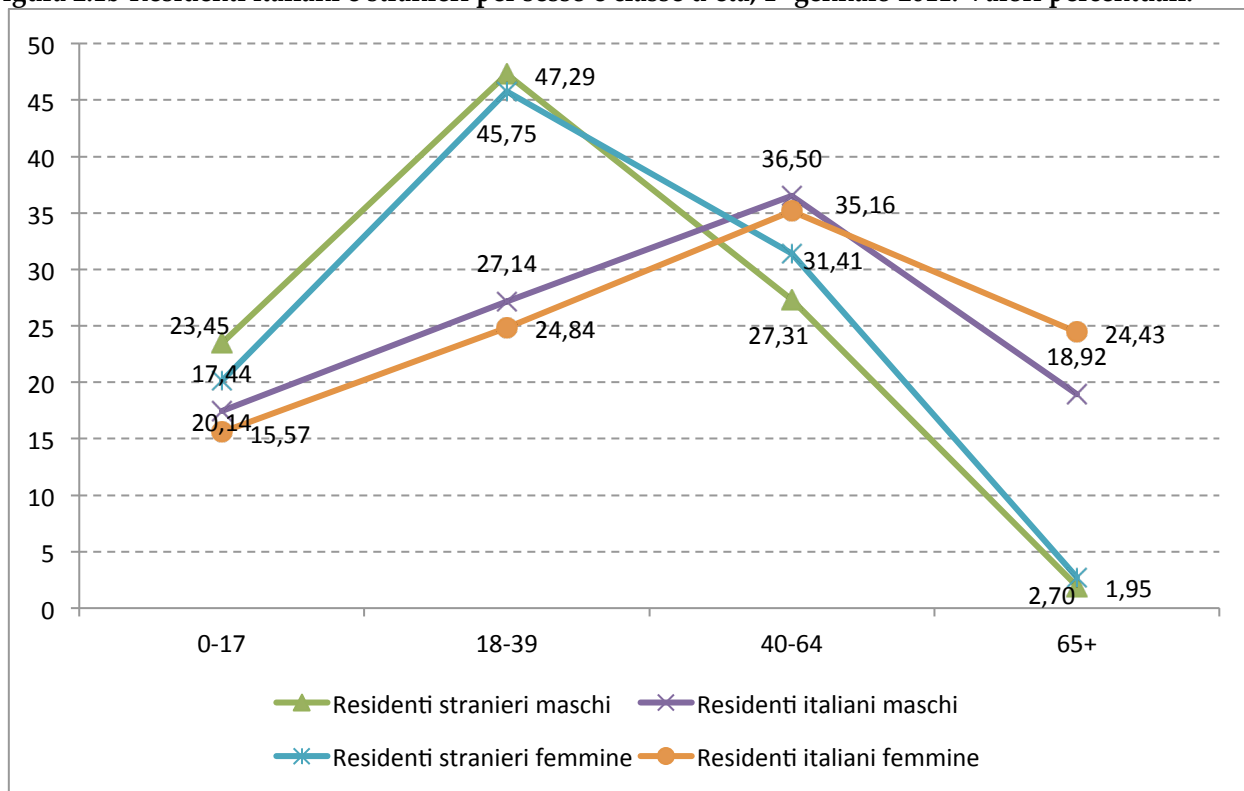


Figura 2.1b Residenti italiani e stranieri per sesso e classe d'età, 1° gennaio 2011. Valori percentuali.



2.1 L'inserimento nel mercato del lavoro

La più elevata partecipazione al mercato del lavoro dei cittadini stranieri in confronto alla popolazione nazionale (Tavola 2.1) è in parte imputabile proprio alle differenze anagrafiche esistenti tra i due gruppi di popolazione.⁷ Nel 2012 risultano occupati 2 milioni 334mila cittadini stranieri e 20 milioni 565mila italiani: il tasso di occupazione nella fascia d'età tra i 15 e i 64 anni è pari al 60,6% per i cittadini stranieri e al 56,4% per gli italiani, con una differenza di 4,2 punti percentuali tra le due popolazioni.

Analizzando i dati sull'occupazione ripartiti territorialmente, emerge che tale divario è molto più ampio al Sud (dove è pari a 12 punti percentuali), più ridotto al Centro (3 punti percentuali) mentre al Nord sono gli italiani a registrare un tasso di occupazione superiore di 5,2 punti percentuali a quello degli stranieri. Il tasso di inattività (disponibile solo fino all'anno 2011), risulta più alto per i cittadini italiani (38,5%), per i cittadini stranieri è pari al 29%.

Tavola 2.1 Tassi di occupazione, disoccupazione e inattività della popolazione italiana e straniera per ripartizione geografica. Anno 2012, valori percentuali.

Indicatori		Nord	Centro	Mezzogiorno	Totale
Tasso di occupazione (15-64 anni)(*)	Popolazione straniera	60,5	63,9	55,3	60,6
	Popolazione italiana	65,7	60,5	43,3	56,4
Tasso di disoccupazione (**)	Popolazione straniera	14,4	13,2	14,3	14,1
	Popolazione italiana	6,4	8,9	17,3	10,3
Tasso di inattività (15-64 anni) (***)	Popolazione straniera	28,22	27,1	36,27	29,08
	Popolazione italiana	31,04	34,69	49,52	38,62

(*) Rapporto tra gli occupati e la corrispondente popolazione di riferimento.

(**) Rapporto tra le persone in cerca di occupazione e le forze di lavoro.

(***) Anno 2011. Rapporto tra le persone non appartenenti alle forze di lavoro e la corrispondente popolazione di riferimento.

Fonte: Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro – Noi Italia, 2013 e Rapporto annuale, 2013*

Gli indicatori raccolti mettono però in luce come anche i migranti soffrano duramente gli effetti della crisi. Considerando l'intero territorio nazionale nel 2012 il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 14,1% tra i cittadini stranieri, risultando di 3,8 punti superiore a quello dei cittadini

⁷ Istat – Istituto nazionale di statistica, *Noi Italia, 100 statistiche per capire il paese in cui viviamo 2013*, 2013

italiani, pari al 10,3%. Nel Nord Italia la condizione di chi non ha cittadinanza italiana è particolarmente sfavorita: qui il tasso di disoccupazione dei cittadini stranieri supera di 8 punti percentuali quello degli italiani (i tassi di disoccupazione si attestano rispettivamente al 14,4% e al 6,4%).

Gli effetti della crisi sull'occupazione straniera sono ancora più evidenti analizzando i dati disponibili in serie storica per gli anni 2005-2012 (Tavola 2.2).

Tavola 2.2 Tassi di occupazione, disoccupazione e inattività della popolazione straniera in Italia per sesso. Anni 2005-2012, valori percentuali.

Anni	Tasso di occupazione (20-64 anni)			Tasso di disoccupazione			Tasso di inattività (15-64 anni)		
	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
2005	87,46	51,97	69,76	6,82	15,32	10,16	12,5	42,02	27,08
2006	90,14	53,84	71,66	5,44	13,39	8,63	11,04	41,39	26,32
2007	89,33	54,09	71,36	5,31	12,68	8,29	12,05	41,27	26,78
2008	87,4	55,93	71,23	6,01	11,88	8,45	12,87	40,11	26,73
2009	83,18	55,16	68,67	9,85	13,01	11,19	13,78	40,14	27,33
2010	81,74	53,62	67,03	10,42	13,29	11,64	14,94	41,31	28,6
2011	80,98	53,18	66,21	10,24	14,5	12,11	15,99	40,91	29,08
2012	71,5(*)	50,8(*)	60,6(*)	12,7	15,7	14,1	n.d.	n.d.	n.d.

(*) 15-64 anni

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro – Noi Italia, 2013 e Rapporto annuale, 2013

Il tasso di occupazione della popolazione straniera nel 2005 era pari al 69,7%, nel 2012 è pari al 60,6%: la variazione negativa è pari a più di nove punti percentuali. Gli scarti più rilevanti rispetto all'anno precedente si registrano soprattutto nel 2009 e nel 2012. L'analisi per genere evidenzia che sono soprattutto gli uomini stranieri ad aver registrato un calo dell'occupazione, scesa tra il 2005 e il 2012 di sedici punti percentuali. Tale diminuzione è soltanto in parte compensata dal miglior andamento dell'occupazione femminile positivo fino al 2011, ma anch'esso negativo nel 2012. Specularmente, sebbene in misura meno accentuata, nel periodo considerato cresce il tasso di disoccupazione: per l'intera popolazione straniera era nel 2005 pari al 10,1%, nel 2012 è pari al 14,1. La variazione più significativa riguarda gli uomini stranieri (+5,8%) mentre resta sostanzialmente stabile il tasso di disoccupazione delle donne straniere (+0,3%).

Come è noto, l'inserimento dei lavoratori immigrati nel mercato del lavoro italiano è caratterizzato da un processo di etnicizzazione che tende a riservare loro i lavori meno qualificati e a più alta

intensità di lavoro.⁸ Il settore terziario, in particolare i lavori di cura e di assistenza alle persone, la professione infermieristica e le attività alberghiere e della ristorazione, assorbe gran parte della forza lavoro straniera. La crisi non ha modificato queste caratteristiche strutturali della domanda di lavoro straniero ma ha evidenziato che laddove essa ha avuto un impatto maggiore, come nel settore dell'industria in senso stretto e delle costruzioni, anche l'occupazione straniera ne ha risentito. La crisi sembra insomma aver contribuito ad accentuare quel processo di terziarizzazione dell'occupazione straniera già in corso da tempo.

La distribuzione degli occupati italiani e stranieri per settore di attività economica nel 2012, così come rilevata dall'Istat nell'ambito dell'indagine sulle forze lavoro (Tavola 2.3), evidenzia infatti la forte presenza di lavoratori stranieri nel settore dei servizi: essi rappresentano il 62,1% del totale della forza lavoro straniera occupata. Oltre 1 milione e 400mila cittadini stranieri operano, infatti, in questo settore svolgendo in gran parte attività di ausilio alle famiglie: nello specifico, coloro che forniscono attività di cura a bambini e anziani e di supporto alla gestione della casa sono più di 552mila persone straniere, pari al 23,6% del totale degli occupati stranieri, contro i 167mila addetti italiani. Seguono il settore dell'industria in senso stretto che occupa il 18,8% dei lavoratori stranieri e quello delle costruzioni che ne assorbe il 14,2%. In valori assoluti questi settori occupano rispettivamente 439mila e 332mila persone straniere. L'agricoltura impiega invece 115mila persone straniere, il 4,9% degli occupati non autoctoni.

⁸ Per un'analisi dell'evoluzione del mercato del lavoro straniero si vedano: Carchedi F. (a cura di), *La risorsa inaspettata*, Ediesse/Imed, 1999; Pugliese E., *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, 2002; Caritas e Migrantes (a cura di), *Dossier statistico immigrazione*, anni 2005-2012, Idos edizioni; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche, *Terzo rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia*, 2013; Pugliese E. (a cura di), *Rapporto immigrazione, Lavoro, sindacato, società*, Ires-Ediesse, 2000; Pugliese E., “Gli immigrati nel mercato del lavoro e i modelli regionali di inserimento”, in Carchedi F., 1999, pp. 37-58; Strozza S., “Gli immigrati stranieri in Italia: caratteristiche e inserimento lavorativo”, in Natale M. (a cura di), *Economia e Popolazione*, Franco Angeli, Milano, 2002 pp. 435-474; Zanfrini L., *La discriminazione nel mercato del lavoro*, in Fondazione Cariplo e Ismu, *Quinto rapporto sulle migrazioni 1999*, Franco Angeli, Milano 2000, pp.163-186

Tavola 2.3 Occupati per cittadinanza e settore di attività economica. Anno 2012, valori in migliaia.

SETTORI DI ATTIVITÀ	Italiani				Stranieri				Totale				
	Valori	%	Variazioni 2011-2012		Valori	%	Variazioni 2011-2012		Incidenza stranieri (*)	Valori	%	Variazioni 2011-2012	
			Valori	%			Valori	%				Valori	%
Agricoltura	735	3,6	-13	-1,7	115	4,9	11	11,1	13,5	850	3,7	-2	9,4
Industria in senso stretto	4.169	20,3	-72	-1,7	439	18,8	-12	-2,6	9,5	4.608	20,1	-84	-4,3
Costruzioni	1.422	6,9	-87	-5,8	332	14,2	-5	-1,5	18,9	1.754	7,7	-92	-7,3
Servizi	14.239	69,2	21	0,1	1.449	62,1	88	6,5	9,24	15.688	68,5	109	6,6
<i>di cui:</i>													
Commercio	3.169	15,4	70	2,2	208	8,9	8	3,8	6,2	3.377	14,7	78	6
Alberghi e ristorazione	1.064	5,2	40	4	210	9	16	8,2	16,5	1.274	5,6	56	12,2
Servizi famiglie	167	0,8	-4	-2,2	552	23,6	73	15,2	76,8	719	3,1	69	13
TOTALE (a)	20.565	100	-151	-0,7	2.334	100	83	3,7	10,2	22.900	100	-68	3

(*) Rapporto tra gli occupati stranieri e il numero complessivo di occupati per settore.

(a) Il totale include le Forze armate anche se non presenti nelle Professioni.

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro – Rapporto annuale, 2013

L'analisi delle variazioni in termini assoluti e relativi del complesso delle forze lavoro, evidenzia che tra il 2011 e il 2012 il numero totale degli occupati è diminuito di 68.000 unità (-3%).

Il settore terziario è l'unico a registrare una variazione positiva di 109mila occupati, principalmente imputabile alla crescita di quelli non italiani (+88mila persone), mentre gli altri settori mostrano tutti una perdita complessiva. Il settore agricolo presenta variazioni assolute degli occupati italiani e stranieri tra il 2011 e il 2012 di segno discordante: la perdita complessiva di 2mila posti di lavoro è determinata dalla diminuzione degli occupati italiani di 13mila unità in gran parte compensata dall'aumento di occupati stranieri, 11mila in più rispetto al 2011. Nel settore industriale in senso stretto e in quello delle costruzioni diminuiscono anche gli occupati stranieri per una quota rispettivamente pari al 2,6% e all'1,5%: in totale i lavoratori stranieri occupati in questi due settori sono nel 2012 17.000 in meno rispetto al 2011.

Come osservato anche dall'Inps⁹, che integra nel suo rapporto la lettura dei dati Istat sul mercato del lavoro degli stranieri con quanto emerge dai dati dei lavoratori assicurati presso l'Inps, la distribuzione dei lavoratori di origine immigrata non è dunque uniforme nei vari settori di lavoro e si distingue dall'andamento dell'occupazione propria del resto dei lavoratori. I migranti seguono, specifiche traiettorie d'inserimento, orientate sia dalle esigenze del mercato del lavoro,

⁹ Inps – Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi Inps. La regolarità del lavoro come fattore di integrazione*, Idos edizioni, Roma, 2011

che tende a confinarli nelle professioni meno qualificate, più faticose e a più basso riconoscimento sociale, sia da fattori di natura diversa e riconducibili tanto all'azione delle reti di sostegno che legano gli stessi migranti tra di loro, quanto ai frequenti pregiudizi dei datori di lavoro che spesso mettono in atto prassi discriminatorie proprio nella fase di reclutamento del personale.

Queste dinamiche determinano una concentrazione dei lavoratori stranieri nelle posizioni più fragili e meno qualificate, le più basse della piramide occupazionale, offrendo scarse opportunità di mobilità occupazionale.

L'esame della distribuzione degli occupati per qualifica professionale (Tavola 2.4) evidenzia questa dualizzazione del mercato del lavoro. Nel 2012 il 36,4% degli italiani svolge, infatti, professioni per le quali è necessario un titolo di studio, ma tale percentuale scende al 5,9% per gli occupati stranieri che sono prevalentemente operai o lavoratori non qualificati (in entrambi i casi circa il 34,5% della forza lavoro non italiana).

Tavola 2.4 Occupati per cittadinanza e livello professionale. Anno 2012, valori in migliaia.

PROFESSIONI	Italiani				Stranieri				Incidenza stranieri
	Valori	%	Variazioni 2011-2012		Valori	%	Variazioni 2011-2012		
			Assolute	%			Assolute	%	
Qualificate	7.498	36,46	-37,76	-0,50	138	5,91	-11,24	-7,53	1,81
Impiegati commercio e servizi	6.268	30,48	55,90	0,90	584	25,02	62,68	12,02	8,52
Operai	4.894	23,80	-239,28	-4,66	805	34,50	-27,98	-3,36	14,13
Non qualificate	1.639	7,97	44,70	2,80	807	34,56	59,26	7,93	32,99
TOTALE (a)	20.565	100	-151,08	-0,73	2.334	100	82,57	3,67	10,19

(*) Rapporto tra gli occupati stranieri e il numero complessivo di occupati per qualifica.

(a) Il totale include le Forze armate anche se non presenti nelle Professioni.

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro – Rapporto annuale, 2013

I dati sui livelli professionali distinti per genere e cittadinanza, riportati in serie storica nella Tavola 2.5 per gli anni 2008, 2011 e 2012, mostrano come nel corso del periodo considerato la distribuzione degli occupati stranieri per qualifica professionale sia ulteriormente peggiorata.

Tavola 2.5 Occupati per cittadinanza, sesso e livello professionale, composizione percentuale. Anni 2008, 2011, 2012. Valori percentuali.

PROFESSIONI	2008 (a)		2011		2012	
	Italiano	Straniero	Italiano	Straniero	Italiano	Straniero
Maschi						
Qualificate	35,63	6,35	34,18	5,59	34,55	4,90
Impiegati, commercio	19,71	11,59	21,40	12,18	21,51	12,63
Operai	36,00	60,31	35,62	56,79	34,60	54,80
Non qualificate	6,84	21,73	6,89	25,42	7,21	27,67
TOTALE (b)	100	100	100	100	100	100
Femmine						
Qualificate	42,55	10,94	39,61	8,02	39,22	7,18
Impiegati, commercio	38,74	35,04	42,61	37,92	43,42	40,57
Operai	10,70	13,56	8,84	10,39	8,22	9,04
Non qualificate	7,94	40,46	8,88	43,67	9,07	43,22
TOTALE (b)	100	100	100	100	100	100

(a) Dati rilevati secondo la classificazione delle professioni CP2001 e ricodificati secondo la nuova classificazione CP2011 a partire dalle voci professionali dichiarate dagli intervistati.

(b) Il totale include le Forze armate anche se non presenti nelle Professioni.

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro – Rapporto annuale, 2013

Nel tempo si è verificata, infatti, una riduzione relativa di professionisti stranieri qualificati accompagnata da un incremento della quota di occupati stranieri nelle mansioni di livello inferiore, particolarmente accentuato tra gli uomini. Tra questi ultimi, i lavoratori qualificati sono passati dal 6,3% del 2008 al 4,9% del 2012, mentre i lavoratori stranieri non qualificati sono aumentati passando dal 21,7% al 27,6% in quattro anni. In tutto il periodo osservato, una parte rilevante delle donne straniere occupate ha svolto professioni non qualificate: erano il 40,4% nel 2008 e il 43,22% del 2012. Il confronto con i colleghi stranieri e con le colleghe italiane evidenzia che la ripartizione per qualifiche professionali risulta sbilanciata sia in base alla cittadinanza che dal punto di vista di genere. Nel 2012 svolgono lavori non qualificati il 27,6% degli uomini stranieri (si concentrano tra gli operai) e il 9% delle donne italiane, più presenti nelle professioni qualificate e in quelle impiegatizie del commercio.

La diversa collocazione dei lavoratori stranieri nella piramide occupazionale non può essere esclusivamente imputata all'esistenza di una differenziazione del grado di istruzione e di competenze tra italiani e stranieri.

I dati riportati nella Tavola 2.6, rivelano che nel 2012 gli stranieri sovraistruiti (coloro che svolgono un lavoro che richiede un titolo di studio inferiore a quello in loro possesso) sono oltre il 41% – percentuale maggiore di 21,7 punti rispetto a quella dei lavoratori italiani – il che denota la scarsa

propensione del mercato del lavoro del nostro paese a valorizzare le conoscenze e le competenze dei lavoratori stranieri.

Anche la quota di sottoccupati (individui che dichiarano di aver lavorato, per motivi indipendenti dalla propria volontà, meno ore di quelle che avrebbero potuto o voluto fare) è più elevata tra i lavoratori stranieri: nel 2012 è pari al 10,7% contro il 4,6% degli italiani, dato per altro in crescita rispetto agli anni precedenti.

Tavola 2.6 Sottoccupati e sovraistruiti per cittadinanza e per sesso. Anni 2008-2012. Valori percentuali e differenza in punti percentuali.

		Maschi		Femmine		Totale	
		Sottoccupati	Sovraistruiti	Sottoccupati	Sovraistruiti	Sottoccupati	Sovraistruiti
2008	Italiani	3,1	16,8	3,6	18,2	3,3	17,3
	Stranieri	6,7	33,5	7,3	48,2	7	39,4
	Differenza	3,6	16,7	3,7	30	3,7	22,1
2009	Italiani	4,1	17,5	4,1	18,7	4,1	18
	Stranieri	11,2	35,7	10,2	50,1	10,7	41,7
	Differenza	7,1	18,2	6,1	31,4	6,6	23,7
2010	Italiani	3,5	18,4	3,7	19,8	3,6	19
	Stranieri	10,1	36	10,7	51,1	10,4	42,3
	Differenza	6,6	17,6	7	31,3	6,8	23,3
2011*	Italiani	0,03	18,8	3,5	19,5	3,2	19,1
	Stranieri	7,7	34,7	9,7	49,3	8,6	40,9
	Differenza	4,7	15,9	6,2	29,8	5,4	21,8
2012*	Italiani	4,6	19,1	4,7	20,1	4,6	19,5
	Stranieri	10,4	34,8	11	49,2	10,7	41,2
	Differenza	5,8	15,7	6,3	29,1	6,1	21,7

* nuova classificazione delle professioni CP2011.

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro 2013

La concentrazione dei lavoratori immigrati in particolari mansioni e settori, il diverso inserimento professionale, le maggiore precarietà contrattuale e il verificarsi di fenomeni di discriminazione determinano un divario consistente tra le remunerazioni percepite da lavoratori italiani e stranieri.¹⁰

La Tavola 2.7 riporta la retribuzione netta mensile per cittadinanza e sesso dal 2008 al 2012. Il differenziale salariale tra lavoratori italiani e stranieri è cresciuto nel tempo, passando da una media mensile di 266 euro nel 2008 a 336 euro nel 2012. Le donne straniere sono il gruppo che guadagna meno: nel 2012 percepiscono in media 793 euro netti di reddito da lavoro, contro i 1.432

¹⁰ Onc – Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri/Cnel – Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, 2012

di un lavoratore italiano, i 1.146 euro di una lavoratrice italiana e i 1.120 euro di un lavoratore straniero.

Tavola 2.7 Retribuzione netta mensile degli italiani e stranieri per sesso. Anni 2008-2011 (Valori assoluti in euro, differenza in euro).

		Retribuzione netta mensile (euro)		
		Maschi	Femmine	Totale
2008	Italiani	1.361	1.080	1.239
	Stranieri	1.107	787	973
	Differenza	-254	-293	-266
2009	Italiani	1.377	1.105	1.258
	Stranieri	1.109	794	971
	Differenza	-268	-311	-287
2010	Italiani	1.407	1.131	1.286
	Stranieri	1.118	788	973
	Differenza	-289	-343	-313
2011*	Italiani	1.425	1.143	1.300
	Stranieri	1.134	804	986
	Differenza	-291	-339	-314
2012*	Italiani	1.432	1.146	1.304
	Stranieri	1.120	793	968
	Differenza	-312	-353	-336

* nuova classificazione delle professioni CP2011.

Fonte: Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro – Rapporto sulla Coesione Sociale, 2012*

Le donne immigrate subiscono dunque un "doppio svantaggio" che somma gli effetti negativi derivanti dall'appartenenza di genere e dalla cittadinanza non italiana; esse sono segregate in lavori poco remunerati e risultano spesso pagate meno (in condizioni di parità di mansioni, di competenze e di esperienza professionale) dei loro omologhi stranieri o delle donne italiane.¹¹

Il basso livello retributivo dei lavoratori stranieri, non sembra determinare una più generale tendenza all'abbassamento delle retribuzioni di tutti i lavoratori: come evidenziato nel rapporto pubblicato dal Cnel a novembre 2012, l'effetto della "concorrenza sul mercato del lavoro" tra lavoratori stranieri e lavoratori italiani si osserva solo nel Centro Nord, ma non in misura statisticamente significativa.¹²

¹¹ Pizzalunga D., *La doppia discriminazione delle donne immigrate*, www.ingener.it, 15 novembre 2012

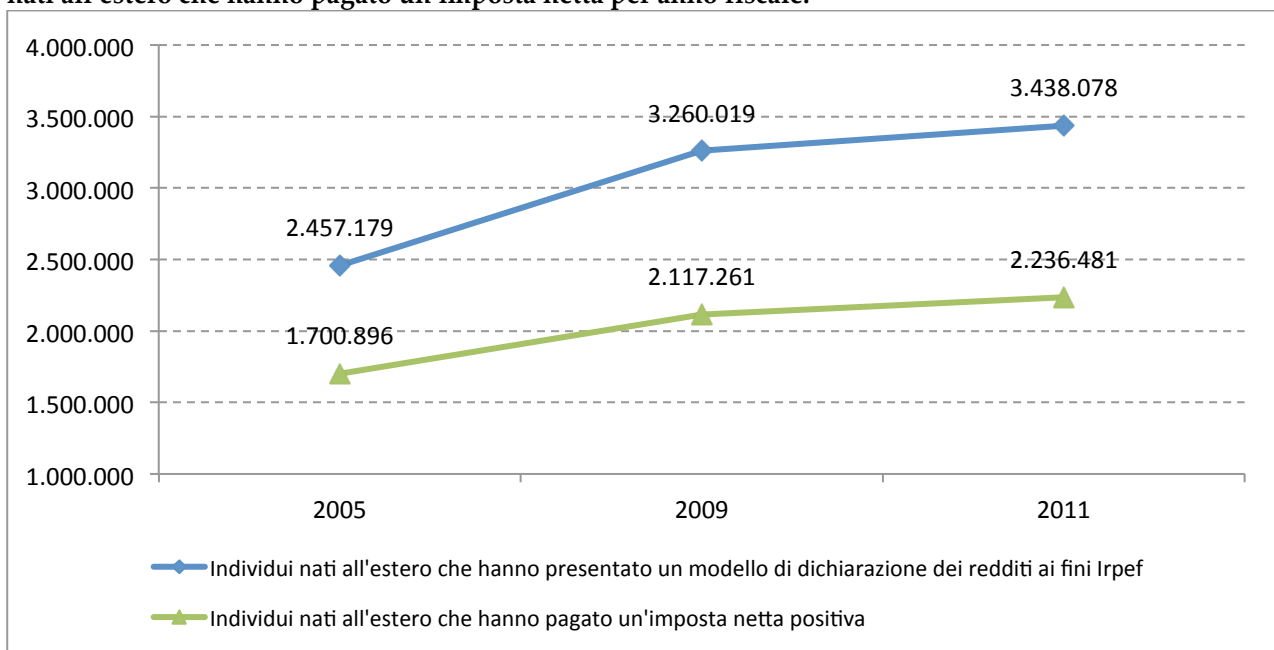
¹² Onc/Cnel, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, cit.

2.2 Il contributo fiscale dei lavoratori stranieri

Le tavole e le figure che seguono riportano i dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze riferiti alle dichiarazioni fiscali relative agli anni di imposta 2005, 2009 e 2011 che riguardano i contribuenti nati all'estero (identificati in base alle ultime cifre del codice fiscale). I dati disponibili non forniscono informazioni sulla cittadinanza italiana o straniera dei contribuenti. Ciò impedisce di quantificare esattamente i redditi riferibili alle sole persone di cittadinanza non italiana in quanto nella categoria dei cittadini nati all'estero sono ricompresi anche i cittadini emigrati italiani di seconda generazione. Ciononostante tali dati consentono di avere una buona approssimazione dell'entità del contributo che i cittadini stranieri apportano al funzionamento del nostro sistema economico e alla finanza pubblica.

La Figura 2.2 illustra i dati relativi al numero di contribuenti nati all'estero che hanno presentato un modello di dichiarazione ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) e, tra questi, di coloro che, avendo un reddito superiore alla soglia di esenzione, hanno pagato un'imposta positiva. Il numero di contribuenti nati in altri paesi che trasferiscono tramite l'imposizione fiscale allo Stato italiano una parte di quanto guadagnano lavorando risulta in crescita: nel 2011 sono 3 milioni 438mila, 178mila in più rispetto al 2009 e 980mila in più rispetto al 2005.

Figura 2.2 Numero di nati all'estero che hanno presentato un modello di dichiarazione dei redditi e di nati all'estero che hanno pagato un'imposta netta per anno fiscale.



Complessivamente i contribuenti nati all'estero rappresentano nel 2011 l'8,3% dei circa 41,3 milioni di contribuenti che hanno assolto l'obbligo dichiarativo (erano il 6% nel 2005 e il 7,8% nel 2009).¹³ Di questi, circa 2,2 milioni di cittadini nati all'estero nel 2011 hanno contribuito positivamente alle entrate fiscali nel nostro paese pagando un'imposta netta, oltre mezzo milione in più rispetto al 2005.

Tavola 2.8 Distribuzione del reddito complessivo dei contribuenti nati all'estero. Anni 2005, 2009, 2011. Valori in migliaia di euro.

Anno	Contribuenti nati all'estero					
	Maschi		Femmine		Totale	
	Totale reddito dichiarato	Media procapite	Totale reddito dichiarato	Media procapite	Totale reddito dichiarato	Media procapite
2005	9.866.066	9,94	20.581.392	14,2	30.447.458	12,47
2009	13.749.652	10,26	26.425.044	14,12	40.174.697	12,51
2011	15.203.869	10,53	28.396.992	14,62	43.600.861	12,88

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

Come emerge dalla Tavola 2.8, l'ammontare complessivo di reddito dei nati all'estero nel 2011 si attesta a circa 43 miliardi di euro, il 5,4% del reddito complessivo dichiarato in Italia, pari a 805 miliardi di euro. Il reddito dichiarato dai contribuenti nati all'estero in questo anno è superiore di oltre 13 milioni rispetto all'anno 2005 e di più di 3,4 milioni rispetto al 2009.

Il reddito medio dichiarato dai contribuenti nati all'estero nel 2011 è di 12.880 euro, superiore a quello del 2005, pari a 12.470 euro, e a quello del 2009, pari a 12.510 euro. Esso risulta di molto inferiore al reddito medio calcolato sul totale dichiaranti, pari a 19.655 euro, ed evidenzia una significativa differenza di genere: nel 2011 è pari a 14mila 620 euro per gli uomini e a 10mila 530 euro per le donne.

La Tavola 2.9 e le figure 2.3 e 2.4 permettono di analizzare la distribuzione dei redditi tra i nati all'estero per fasce di reddito.

Considerando il numero assoluto dei contribuenti nati all'estero (Figura 2.3), nel periodo osservato la grande maggioranza dei cittadini nati al di fuori dell'Italia si colloca tra i percettori di reddito meno abbienti, con un reddito inferiore a 10mila euro: in questa fascia di reddito nel 2011 si trovano circa 1 milione 666mila persone (erano 1 milione e 201mila nel 2005 e 1 milione e 605mila

¹³ Mef - Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze, statistiche fiscali, dati sulle dichiarazioni, www.finanze.gov.it, 2012

nel 2009). Sempre nel 2011 sono 549mila i nati all'estero che dichiarano un reddito compreso tra 10mila e 15mila euro e 854mila quelle che dichiarano un reddito compreso tra i 15 a 25mila euro.

Figura 2.3 Numero di contribuenti nati all'estero per soglia. Anni 2005, 2009, 2011. Valori assoluti.

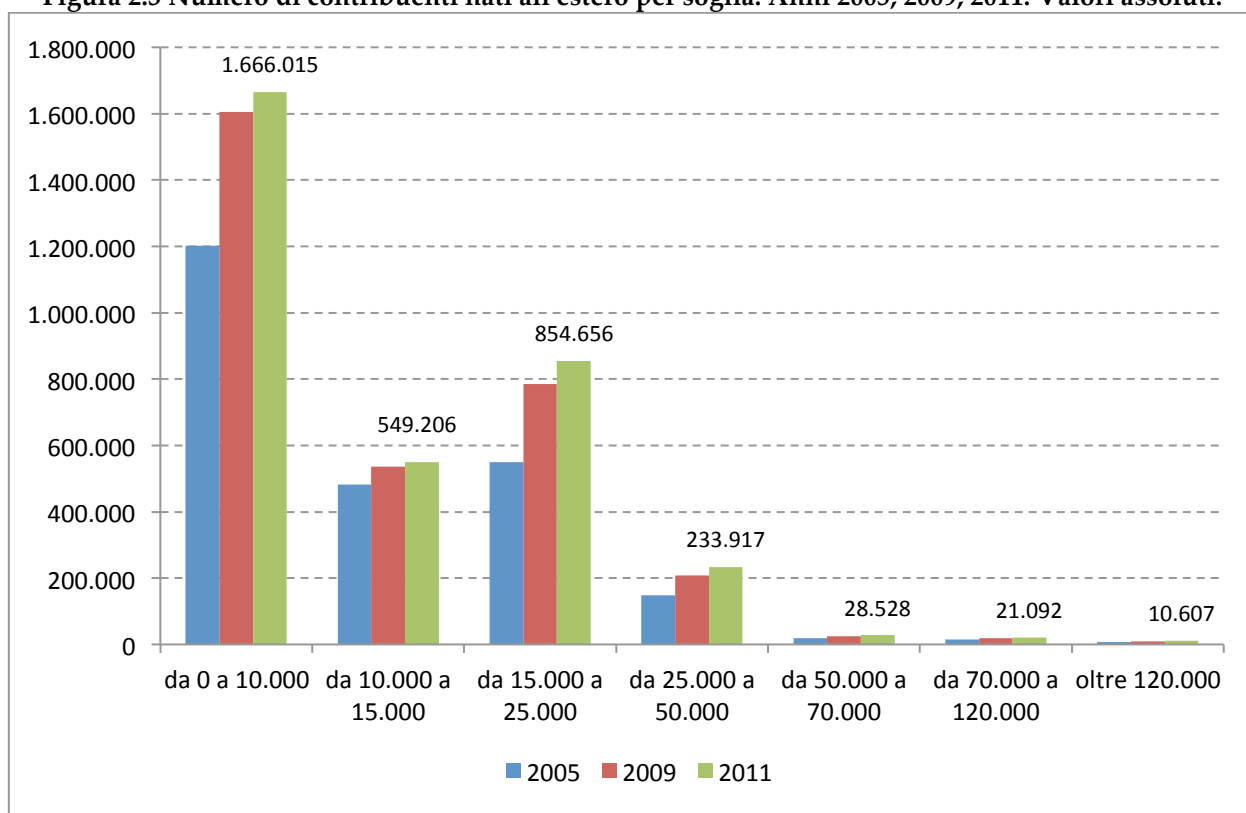
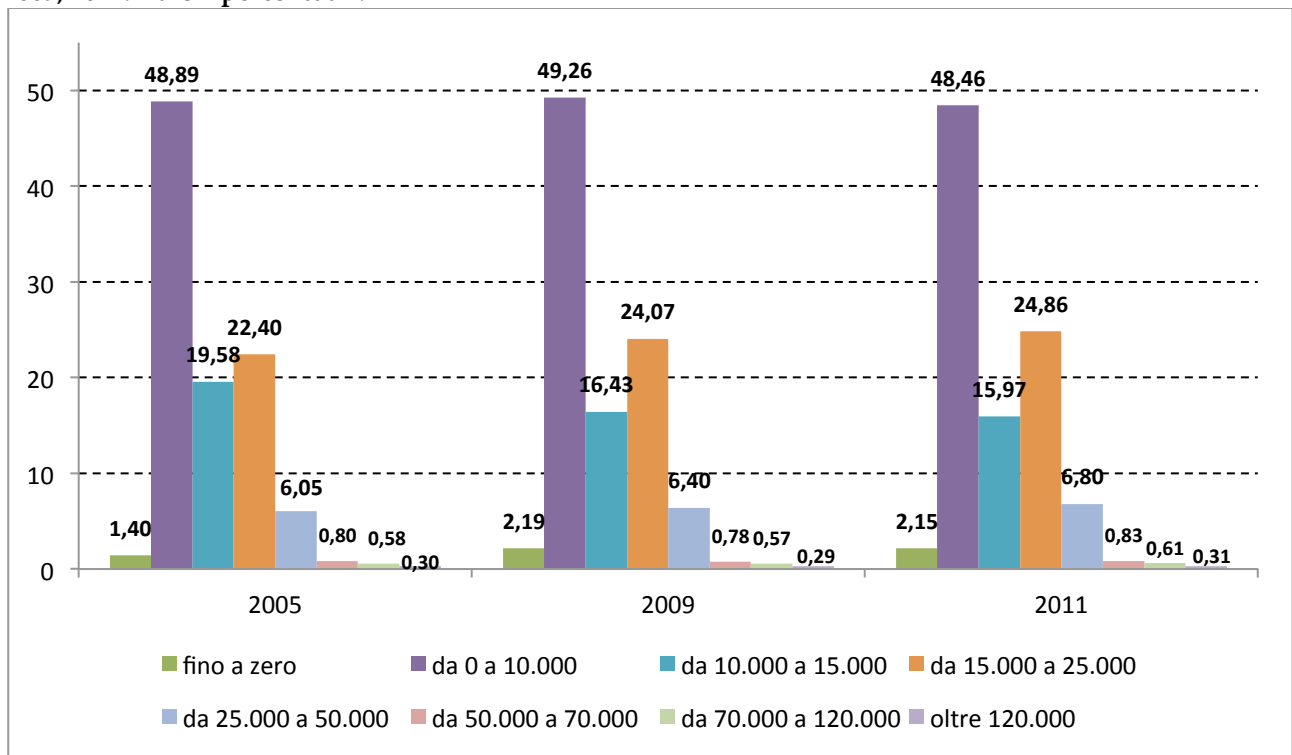


Tavola 2.9 Distribuzione del reddito complessivo dei contribuenti nati all'estero per soglia. Anni 2005, 2009, 2011. Ammontare e media espressi in migliaia di euro.

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

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

Figura 2.4 Distribuzione del reddito complessivo dei contribuenti nati all'estero per soglia. Anni 2005, 2009, 2011. Valori percentuali.



La Figura 2.4 riporta le percentuali di nati all'estero che rientrano nelle otto fasce di reddito identificate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, permettendo un'utile comparazione temporale. La quota di individui per classe di reddito risulta piuttosto stabile, in particolare tra il 2009 e il 2011.

Nel 2011 circa il 48% dei nati all'estero dichiara un reddito inferiore ai 10mila euro, il 16% ha un reddito compreso tra 10mila e 15mila euro e il 24% ha un reddito compreso tra 15 a 25mila euro. Quest'ultima fascia subisce un incremento del 2,4% rispetto al 2005. Coloro che dichiarano oltre i 25mila euro sono l'8,3%, ma in gran parte dei casi (6,8%) hanno un reddito inferiore ai 50mila euro.

Sempre nel 2011, i contribuenti nati all'estero provengono prevalentemente da Romania, Albania, Marocco e Cina (1 milione 250mila persone nel complesso) e risiedono principalmente in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Lazio, regioni da dove proviene una quota di reddito elevata (24,7 miliardi), pari a oltre il 56% del reddito complessivo dichiarato dall'insieme dei non autoctoni.¹⁴

¹⁴ Dati forniti a Lunaria dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze.

Tavola 2.10. Anni 2005, 2009, 2011. Valori in migliaia di euro.

	Imposta netta	
	Totale imposta pagata	Media procapite
2005	4.583.980	2,70
2009	5.942.446	2,81
2011	6.568.296	2,94

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

Complessivamente i contribuenti nati fuori dall'Italia pagano nel 2011, come imposta netta, un ammontare superiore ai 6 miliardi e mezzo di euro (Tavola 2.10) e contribuiscono al gettito Irpef complessivo per il 4,2%, percentuale in crescita rispetto al 4,1% registrato negli anni 2009 e 2010.

Dividendo i 6,5 miliardi d'imposta netta versata, per il numero dei dichiaranti (circa 3,4 milioni di cittadini), risulta che i contribuenti nati all'estero hanno trasferito allo Stato nel 2011 in media 2.940 euro a testa, circa 240 euro in più rispetto al 2005 e 130 euro in più rispetto al 2009.

2.3 I contributi versati dai lavoratori stranieri

Bisogna poi tener conto del fatto che i cittadini stranieri occupati partecipano alle entrate nelle casse dello stato anche tramite i contributi versati a carico del lavoratore e quelli a carico dell'impresa. Gli ultimi dati disponibili di fonte amministrativa¹⁵ considerano i lavoratori non comunitari assicurati all'Inps con almeno un versamento contributivo entro l'anno. Questi dati ci rivelano che all'inizio del 2009 i cittadini non comunitari assicurati all'ente previdenziale italiano sono 1.569.396, prevalentemente lavoratori dipendenti e versano contributi per un ammontare pari a 6.260,8 milioni di euro, di cui 5.637,3 da parte dei lavoratori dipendenti, 197,8 da parte dei lavoratori domestici, 135 da parte degli artigiani e 66,4 da parte degli iscritti alla Gestione separata.

Lo studio di Stuppini¹⁶ cerca di stimare i contributi versati da tutti i lavoratori stranieri per il 2011. Incrociando i dati dell'indagine campionaria dell'Istat sui lavoratori stranieri (che considera solo i lavoratori stranieri residenti ed esclude i lavoratori stagionali e quelli con il solo permesso di soggiorno) e i dati d'archivio di fonte Inps e Inail (che comprendono tutti i nati all'estero per i quali risulta almeno un rapporto di lavoro anche di durata inferiore all'intero anno), il numero dei contribuenti stranieri al sistema previdenziale può essere approssimato intorno ai 2,2 milioni per il

¹⁵ Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *Rapporto annuale 2009*

¹⁶ Si veda per un maggior livello di dettaglio Benvenuti V. e Stuppini A., "Immigrati, fiscalità e spesa pubblica: uno scambio alla pari?" in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Immigrazione. Dossier statistico 2013*, Unar 2013, pp. 333-340

2011. La stima considera la distribuzione di questi lavoratori nelle principali categorie contributive di riferimento (autonomi, dipendenti, parasubordinati), analoga a quella espressa dalle risultanze degli archivi Inps, e l'ammontare economico generato dagli immigrati. La stima totale dei contributi previdenziali versati ammonta a circa 8,4 miliardi di euro, dei quali quasi 3 miliardi provenienti direttamente dai lavoratori e la restante parte dai datori di lavoro. Questa fonte di entrate copre circa il 4,2% delle entrate contributive totali versate nelle casse dell'Istituto nell'anno di riferimento.

Come messo in luce da Vertova e Cisarri (2011)¹⁷, il contributo portato dall'immigrazione all'equilibrio finanziario del sistema previdenziale è significativo ma resta da chiarire cosa succede quando una persona straniera, dopo aver lavorato per anni in Italia e versato i relativi contributi, torna nel proprio paese di origine. In alcuni casi, infatti, nonostante la presenza di accordi bilaterali per la restituzione delle somme versate al compimento del 65esimo anno di età, lo straniero non ne fa richiesta a causa di una scarsa informazione sui propri diritti. In altri casi, la mancanza di accordi tra il nostro paese e quello dove fa ritorno chi ha lavorato in Italia comporta la perdita delle somme versate che sono poi distribuite sotto forma di trattamenti pensionistici ad altri beneficiari.

2.4 Il contributo dei lavoratori stranieri alla formazione del Prodotto Interno Lordo

È possibile quantificare l'entità del contributo economico degli stranieri all'economia italiana anche in termini di valore aggiunto. Quest'ultima grandezza misura la differenza fra il valore della produzione di beni e servizi e i costi sostenuti da parte delle singole unità produttive per l'acquisto degli input produttivi e consente di esplicitare il concorso delle singole unità produttrici di prodotti intermedi alla formazione del Prodotto Interno Lordo (Pil) (De Novellis¹⁸).

L'apporto della forza lavoro straniera al nostro sistema economico non dipende, infatti, soltanto dalla sua presenza numerica, ma anche della sua produttività.

Il Centro Studi Unioncamere e l'Istituto Tagliacarne stimano da qualche anno il valore aggiunto derivante dall'attività degli occupati stranieri. Queste elaborazioni considerano sia la componente regolare che irregolare dell'occupazione di nazionalità non italiana e sono effettuate a partire dai dati derivabili dall'indagine Istat sulle forze di lavoro per cittadinanza, integrati con dati di fonte Inps, Inail, Ministero dell'Interno, Caritas e con stime della Fondazione ISMU. Una volta ricostruita la struttura dell'occupazione interna straniera (comunitaria e non comunitaria) per

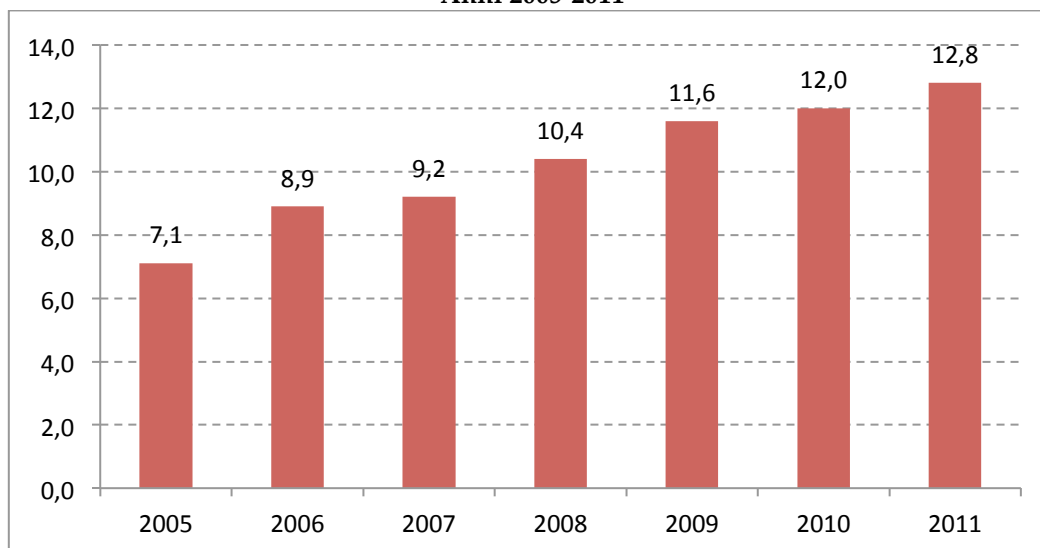
¹⁷ Vertova P. e Cisarri M., *L'immigrato va, i contributi restano*, www.lavoce.info, 15 dicembre 2011

¹⁸ De Novellis F., "Valore aggiunto" in *Dizionario di Economia e Finanza*, www.treccani.it, 2012

settore e territorio, applicando i parametri di produttività analitici riferiti al totale dell'occupazione interna, è infatti possibile approssimare il valore aggiunto derivante dall'attività di occupati stranieri.

Secondo le ultime stime disponibili di Unioncamere (Rapporto Annuale 2013¹⁹) nel 2011 i cittadini stranieri presenti in Italia hanno contribuito per il 12,8% alla creazione del valore aggiunto, corrispondente a un dato assoluto pari a 178,5 miliardi di euro. Sebbene, come abbiamo visto, negli ultimi anni vi sia stata una contrazione del tasso di occupazione anche per i cittadini stranieri, ciò non sembra aver inciso sul loro contributo alla creazione di valore aggiunto che mostra tra il 2005 e il 2011 un incremento costante. Come riportato nella Figura 2.5 nel 2005 l'incidenza era infatti pari al 7,1%, 5,7 punti percentuali in meno rispetto al 2011.

**Figura 2.5 Incidenza percentuale del valore aggiunto proveniente da occupazione straniera
Anni 2005-2011**



Fonte: Unioncamere 2013

Da un'analisi settoriale dei risultati (Tavola 2.11) emerge che il contributo più consistente dei lavoratori stranieri alla formazione di questo aggregato nel 2011 riguarda il settore terziario (68,5% rispetto al totale del valore aggiunto nell'intera economia), ma risulta significativo anche all'interno del comparto delle costruzioni (23,9% sul valore aggiunto di settore) e dell'agricoltura (18,6%).

¹⁹ Unioncamere, "Il ruolo degli stranieri nel sistema produttivo nazionale" in *Rapporto Unioncamere 2013*, 2013

Tavola 2.11 Valore aggiunto derivante dall'attività di occupati stranieri, per settore di attività. Anno 2011 (valori assoluti in milioni di euro e percentuali)

Aree	Valore aggiunto	% sul totale	% sul totale di valore aggiunto di settore
Agricoltura, silvicoltura e pesca	4.977,40	2,8	18,6
<i>Industria in senso stretto</i>	30.878,70	17,3	11,9
<i>Costruzioni</i>	20.374,20	11,4	23,9
Industria	51.252,90	28,7	14,8
Servizi	122.275,20	68,5	12
Totale	178.505,50	100	12,8

Fonte: Unioncamere 2013

In sintesi

La popolazione straniera è mediamente più giovane rispetto a quella italiana e maggiormente concentrata nelle fasce di età (15-64 anni) che caratterizzano la popolazione attiva sul mercato del lavoro. Anche i migranti sono stati colpiti dalla crisi economica iniziata nel 2008: si è abbassato negli ultimi anni il tasso di occupazione, giunto al 60,6% nel 2012, ed è cresciuto specularmente il tasso di disoccupazione, pari al 14,4% nel 2012. Ciononostante, il numero di occupati stranieri è continuato a crescere raggiungendo 2 milioni e 334mila unità nel 2012.

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

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

Negli ultimi anni, nonostante gli effetti della crisi, il numero di contribuenti nati all'estero è continuato a crescere così come risultano in crescita il reddito totale dichiarato e il volume dell'imposta netta versata. Il numero di cittadini nati all'estero che dichiarano i loro redditi allo Stato italiano è passato infatti da poco più di 2,4 milioni del 2005 agli oltre 3,4 milioni del 2011; parallelamente il reddito totale dichiarato è passato dai 30,4 milioni di euro del 2005 ai 43,6 milioni di euro nel 2011. Il totale dell'imposta netta pagata dai contribuenti nati all'estero, pari a 4 miliardi e 583milioni di euro nel 2005, è salito a 6 miliardi e 568 milioni di euro nel 2011, anno in cui esso ha rappresentato il 4,1% del gettito fiscale complessivo nazionale.

Sommando al totale delle imposte i contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro per gli assicurati stranieri all'ente previdenziale italiano, si ottengono quasi 15 miliardi di entrate a cui, da una parte, andrebbero sottratti i versamenti dei nati all'estero di cittadinanza italiana ma, dall'altra, andrebbero aggiunte tutte le possibili voci di prelievo fiscale (sui consumi, sui permessi di soggiorno, sulle imprese etc.) che gravano su chi risiede nel nostro paese.

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

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

Introduzione

L'impatto dell'immigrazione sulla sostenibilità dei sistemi di welfare dei paesi di destinazione delle migrazioni è divenuto da tempo un tema ricorrente nel dibattito pubblico. La crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 ha esacerbato ulteriormente i termini di un confronto che nel nostro paese, in particolare nel mondo politico e istituzionale, viene svolto frequentemente in modo demagogico e sulla base di assunti privi di fondamento. Gli effetti negativi e controproducenti di una tematizzazione distorta del rapporto tra immigrazione e welfare sono almeno due. In primo luogo sono ormai numerose le iniziative istituzionali, soprattutto a carattere locale, che sono finalizzate a ostacolare l'accesso dei cittadini stranieri ai servizi e alle prestazioni sociali.²⁰ In secondo luogo, tende ad ampliarsi quella parte di opinione pubblica che identifica i cittadini stranieri come soggetti "competitori" sul piano della titolarità dei diritti sociali di cittadinanza dai quali occorre "difendersi": istruzione, sanità, pensioni, assistenza sociale diventano così diritti che devono essere garantiti "prima" ai cittadini nazionali.

L'atteggiamento della popolazione autoctona nei confronti dei cittadini stranieri è fortemente condizionato dal modo in cui viene percepito il loro contributo fiscale. È infatti opinione diffusa che la presenza di cittadini stranieri provenienti da paesi a forte pressione migratoria abbia conseguenze negative sul bilancio pubblico. Come riportato nell'ultimo rapporto dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (da ora in poi Ocse) sulle migrazioni,²¹ in base ad alcuni recenti sondaggi, circa il 50% dei cittadini in Canada e in Europa ritiene che i migranti beneficino di beni e servizi di welfare e sanitari più di quanto contribuiscono con le tasse e convinzioni analoghe sono state riscontrate, in proporzioni più elevate, anche negli Stati Uniti.

L'indagine Eurobarometro²² pubblicata dalla Commissione Europea, rivela che il 51% dei cittadini dell'EU27 non condivide la dichiarazione "gli immigrati contribuiscono con le tasse in modo

²⁰ Lunaria (a cura di), *Cronache di ordinario razzismo. secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Edizioni dell'Asino, 2011, pp. 29-34 e 82-91.

²¹ Ocse - Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, *International Migration Outlook*, 2013

²² Eurobarometer 71: *Future of Europe*, Brussels, European Commission, 2010

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

La questione se i migranti siano contribuenti netti o soltanto beneficiari delle finanze pubbliche è controversa: analisi non distorte del contributo netto dei migranti alle finanze pubbliche sono quindi necessarie per fondare il dibattito su dati realistici e concreti e, di conseguenza, per disegnare politiche dell'immigrazione all'insegna dell'approccio più corretto.

Un'ampia rassegna di questi studi è presente all'interno del rapporto Ocse sopra citato e, per l'Italia e l'Europa, in Versari²³ e Gabriele²⁴.

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

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

Le stime effettuate fino a oggi presentano dunque alcuni limiti a causa dell'indisponibilità di informazioni accurate su un'ampia gamma di fattori fondamentali. In generale, numerosi studi

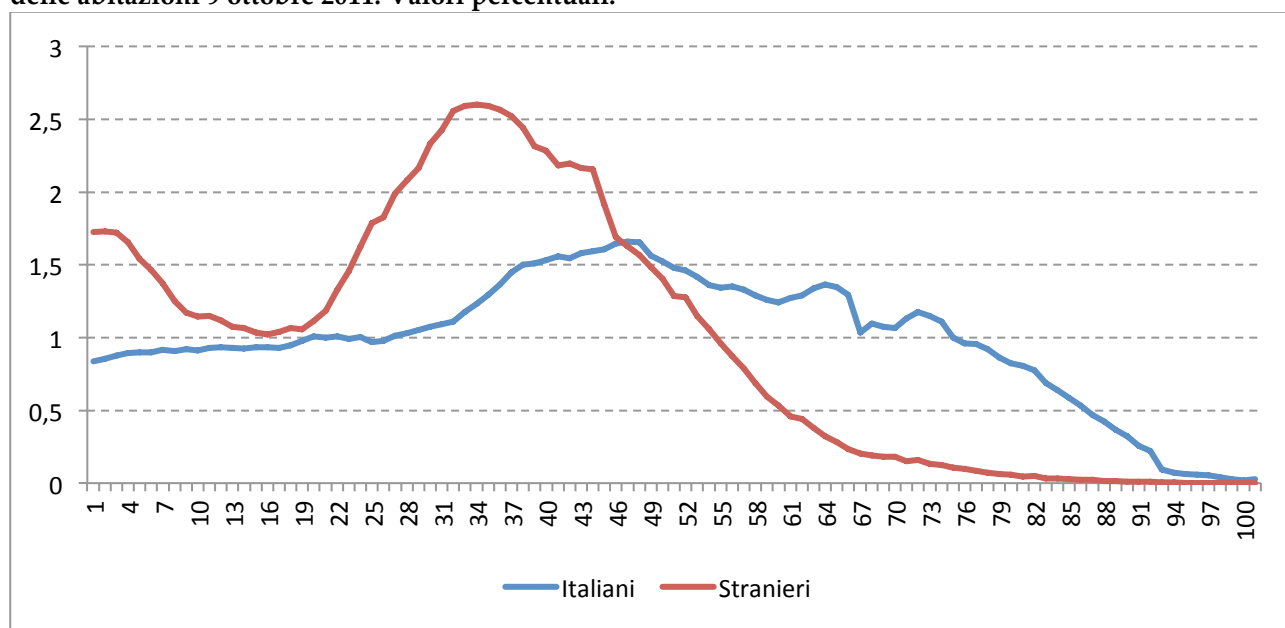
²³ Versari S., "Impatto fiscale degli immigrati: una rassegna internazionale", in Livi Bacci M. (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2005

²⁴ Gabriele S., "Dare e avere: migrazioni, bilancio pubblico e sostenibilità" in Ronchetti L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2012

evidenziano come l'impatto fiscale della popolazione immigrata sia ridotto e in genere non ecceda lo 0,5% del Pil in termini positivi o negativi. In ogni caso, quando si osserva che i cittadini stranieri hanno una posizione fiscale meno favorevole rispetto a chi possiede la cittadinanza del paese di residenza è perché i primi pagano meno tasse e contributi rispetto ai secondi, a causa delle inferiori retribuzioni, e non perché beneficiano in misura maggiore dei servizi sociali.

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

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



La Figura 3.1 illustra l'andamento della struttura demografica della popolazione residente in Italia distinta per cittadinanza nazionale o straniera riportando sulle ascisse le singole età e sulle ordinate la quota di individui rispetto al totale che hanno quell'età al momento della rilevazione. La fonte dei dati è il Censimento generale della popolazione e delle abitazioni del 2011²⁵ il cui campo di osservazione per la popolazione straniera è costituito dai cittadini stranieri e dagli apolidi, dimoranti abitualmente in quanto in possesso di un regolare titolo a soggiornare sul

²⁵ Dati Istat Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 9 ottobre 2011- Popolazione residente per sesso, classi di età e cittadinanza - Dati definitivi

territorio italiano o temporaneamente od occasionalmente presenti in Italia alla data del censimento.

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

La struttura demografica più giovane della popolazione straniera determina quindi, almeno nel breve periodo, un minor peso rispetto agli italiani sulla sostenibilità del sistema di *welfare* data la sua concentrazione nelle classi di età che contraddistinguono la popolazione attiva e l'esiguità del numero delle persone straniere che beneficiano del sistema previdenziale²⁶. Inoltre, il più elevato tasso di fecondità della popolazione straniera e le traiettorie di inserimento occupazionale dei migranti, che si concentrano nelle posizioni professionali meno tutelate e soggette a livelli retributivi inferiori, possono implicare da un lato un maggior ricorso alle prestazioni assistenziali ma dall'altro limitano la maturazione dei requisiti necessari.²⁷

Nel capitolo precedente abbiamo analizzato il contributo della popolazione straniera all'economia italiana, sia in termini di apporto produttivo al mercato del lavoro sia di contributi fiscali derivanti dal pagamento dell'imposta Irpef. Obiettivo di questo capitolo è quello di approssimare una stima della spesa pubblica per istruzione, sanità, pensioni, disoccupazione, carceri e protezione sociale destinata alla popolazione straniera, tenendo conto delle differenze anagrafiche rispetto agli autoctoni e del differente ricorso ad alcuni servizi e prestazioni tra le due popolazioni.

3.1 Metodologia e fonti di riferimento

Le numerose ricerche che tentano di stimare il volume della spesa pubblica imputabile alla presenza dei cittadini stranieri considerano generalmente un singolo anno, date le numerose difficoltà nel considerare gli effetti della permanenza della popolazione non italiana sulla spesa sociale e la mancanza dei dati rilevanti in serie storica. Per quanto riguarda le fonti, molte analisi²⁸

²⁶ Naletto G., "L'immigrazione", in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2008*, Utet, Torino, 2008

²⁷ Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi Inps "La regolarità del lavoro come fattore di integrazione"*, 2011, cit.

²⁸ Benvenuti V. e Stuppini A., "Immigrati, fiscalità e spesa pubblica: uno scambio alla pari?", 2013, cit.; Benvenuti V. e Stuppini A., "Il contributo finanziario degli immigrati. Un tentativo di bilancio" 2011, cit.; Stuppini A., "Il contributo finanziario degli immigrati", in Caritas e Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2010*, Idos edizioni, Roma, 2010; Benvenuti V. e Stuppini A., *L'impatto fiscale dell'immigrazione nel 2009*, in Caritas e Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione*, 21° Rapporto, Ed. Idos, Roma, 2011; D'Elia F., Gabriele S. e Tozzi M., *Effetti dell'immigrazione sulla finanza pubblica e privata in Italia*, in Isae, *Rapporto trimestrale, Politiche pubbliche e redistribuzione*, ottobre 2009;

utilizzano dati di fonte amministrativa, ossia quelli di consuntivo forniti dagli enti che gestiscono il gettito e i diversi tipi di spesa. Questi dati risultano però spesso incompleti dal momento che non coprono in maniera esaustiva tutte le voci di bilancio e non sono uniformi relativamente al periodo e ai destinatari a cui si riferiscono.

Le informazioni disponibili più recenti si riferiscono spesso ad anni diversi e la popolazione considerata può includere tutti i residenti con cittadinanza non italiana, compresi quelli provenienti dai paesi a sviluppo avanzato, i soli nati all'estero, gruppo in cui rientrano anche i migranti italiani tornati in patria, o limitarsi ai cittadini extra UE15. Questa carenza di omogeneità ha indotto alcuni studi²⁹ a utilizzare dati provenienti dalle indagini campionarie che permettono di stimare la spesa pubblica in base alle caratteristiche individuali degli intervistati (nazionalità, età, stato di salute, livello del reddito, condizione professionale) e alle risultanze delle inchieste sui trasferimenti monetari ricevuti (Gabriele).³⁰ Esse consistono nell'estrarre un numero ridotto di casi da un insieme di unità costituenti l'oggetto di studio, con criteri che garantiscano la rappresentatività della popolazione da cui il campione è estratto. Tale rappresentatività permette la generalizzazione dei risultati ottenuti con il campione all'intera popolazione, ma anche con questo metodo, persistono alcuni margini di errore che dipendono dalla precisione delle risposte fornite dagli intervistati e dall'adeguatezza del questionario.

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

D'Elia F. e Gabriele S., *Immigrazione e bilancio pubblico in Italia, I diritti alla prova dell'immigrazione*, in *la Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, aprile-giugno 2010

²⁹ Tra questi si vedano per l'Italia Sartor N., "Immigrazione e finanza pubblica", in Livi Bacci M. (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2005 che utilizza i dati dell'Indagine campionaria sui redditi delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia; Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2008*, Roma, 2009 che si basa sui dati dell'indagine EU-SILC e dell'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia e Devillanova C., "Immigrazione e finanza pubblica", in Fondazione Ismu, *Sedicesimo rapporto sulle migrazioni 2010*, Franco Angeli, Milano 2011 che utilizza dati IT-Silc 2007

³⁰ Gabriele S., "Dare e avere: migrazioni, bilancio pubblico e sostenibilità", 2012, cit.

classi. Le spese per interventi e servizi di tipo collettivo sono oggetto delle prime sei divisioni; quelle di tipo individuale vengono incluse nelle rimanenti divisioni.

Le fonti statistiche utilizzate sono costituite dalle classificazioni della spesa per funzione adottate nei conti di consuntivo dei singoli enti che compongono le Amministrazioni pubbliche e da rilevazioni statistiche sui flussi di bilancio³¹.

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

I dati relativi alla spesa sanitaria sono invece quelli del Conto economico consolidato della sanità elaborato dall'Istat per il 2011³² e i dati relativi alla spesa pensionistica sono di fonte Inps³³. Questi ultimi considerano i trattamenti pensionistici erogati dall'Inps al 1° gennaio 2010 a tutti i cittadini nati all'estero da cui è possibile estrapolare la quota di persone non riconducibili a paesi destinatari dei flussi migratori italiani.

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

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

³¹ La classificazione della spesa pubblica Cofog è riportata nel prospetto disponibile al seguente link: www3.istat.it/strumenti/definizioni/cofog.pdf

³² Al momento dell'elaborazione del rapporto sono disponibili anche i dati sulla spesa sanitaria relativi al 2012 ma si è scelto di utilizzare i dati del 2011 per riferire la stima della spesa complessiva a un singolo anno fiscale.

³³ Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi Inps "La regolarità del lavoro come fattore di integrazione"*, 2011, cit.

3.2 La spesa per istruzione

Tutti i bambini e i ragazzi di cittadinanza non italiana, anche se privi di un titolo di soggiorno, hanno diritto all'istruzione alle stesse condizioni degli alunni italiani. Il numero degli studenti stranieri nelle scuole è passato da poco più di 430mila alunni non italiani nell'anno scolastico 2005/2006 a quasi 756mila nel 2011/2012, l'8,4% del totale degli iscritti (Tavola 3.1).

Tavola 3.1 Alunni con cittadinanza non italiana per livello scolastico. A.S. 2005/2006-2011/2012. Valori assoluti e incidenza degli alunni stranieri rispetto al totale.

Anni scolastici	Totale	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado
Valori assoluti					
2005/2006	431.211	84.058	165.951	98.150	83.052
2006/2007	501.420	94.712	190.803	113.076	102.829
2007/2008	574.133	111.044	217.716	126.396	118.977
2008/2009	629.360	125.092	234.206	140.050	130.012
2009/2010	673.592	135.632	244.457	150.279	143.224
2010/2011	711.046	144.628	254.644	158.261	153.513
2011/2012	755.939	156.701	268.671	166.043	164.524
Valori percentuali					
2005/2006	4,8	5	5,9	5,6	3,1
2006/2007	5,6	5,7	6,8	6,5	3,8
2007/2008	6,4	6,7	7,7	7,3	4,3
2008/2009	7	7,6	8,3	8	4,8
2009/2010	7,5	8,1	8,7	8,5	5,3
2010/2011	7,9	8,6	9	8,8	5,8
2011/2012	8,4	9,2	9,5	9,3	6,2

Fonte: Ministero Pubblica Istruzione, alunni con cittadinanza non italiana.

La maggioranza degli alunni stranieri si concentra nella scuola primaria dove nell'ultimo anno scolastico per cui il dato è disponibile il 9,5% degli studenti ha origini non italiane. Questi dati, come emerge dal Rapporto "Alunni con cittadinanza non italiana. Approfondimenti e analisi. A.s. 2011/2012"³⁴, evidenziano un cambiamento strutturale e una rilevante progressione nell'aumento delle iscrizioni di alunni nei differenti ordini e gradi che si attesta mediamente nell'arco di un decennio intorno alle 60-70mila unità ogni anno.

Come si può osservare dalla tabella 3.2 un numero crescente di alunni stranieri è tuttavia nato in Italia, per una quota che incide oltre il 44% sul totale degli studenti di cittadinanza non italiana e tocca le 334mila unità. Nelle scuole dell'infanzia i bambini stranieri nati in Italia superano l'80%

³⁴ Miur e Fondazione Ismu, *Rapporto nazionale Alunni con cittadinanza non italiana. Approfondimenti e analisi. A.s. 2011/2012*, Quaderni Ismu 1/2013

(sono 126mila) e in alcune regioni (è il caso di Veneto, Marche e Lombardia) la percentuale è ancora più elevata.

Tavola 3.2 Alunni stranieri nati in Italia A.S. 2007/2008-2011/2012. Valori assoluti e incidenza sul totale.

Anni scolastici	Alunni stranieri nati in Italia	Incidenza degli alunni nati in Italia sul totale degli alunni con cittadinanza non italiana
2005/2006	n.d.	n.d.
2006/2007	n.d.	n.d.
2007/2008	199.119	34,68
2008/2009	233.003	37,02
2009/2010	263.524	39,12
2010/2011	299.565	42,13
2011/2012	334.284	44,22

Fonte: Ministero Pubblica Istruzione, alunni con cittadinanza non italiana

La spesa pubblica destinata al totale degli studenti nei tre livelli scolastici considera i gruppi 09.1 e 09.2 della classificazione Cofog (Tavola 3.3) che si attestano per il 2011 a 24,81 miliardi di euro per l'istruzione prescolastica e primaria e a 29,96 miliardi di euro per l'istruzione secondaria.

Tavola 3.3 Voci di spesa COFOG per istruzione. Anno 2011. Milioni di euro.

	Codice gruppi	Denominazione gruppi	Spesa totale uscite
Istruzione	09.01	Istruzione prescolastica e primaria	24.811
	09.02	Istruzione secondaria	29.966

Fonte: Istat - Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione

Questi includono le spese per amministrazione, ispezione, funzionamento e sostegno a scuole e altre istituzioni che erogano istruzione prescolastica, primaria e secondaria, oltre alla spesa per borse di studio, sovvenzioni, prestiti e indennità a sostegno di allievi che frequentano corsi di istruzione secondaria superiore.

Tavola 3.4 Alunni per livello scolastico nelle scuole statali distinti per cittadinanza. A.S. 2011/2012.

Ordine scolastico	v.a.	% rispetto al totale
<i>Alunni con cittadinanza non italiana</i>		
Infanzia	102.336	10,1
Primaria	257.443	10
Secondaria I grado	160.600	9,4
Secondaria II grado	158.368	6,4
TOTALE	678.747	8,98
<i>Alunni con cittadinanza italiana</i>		
Infanzia	910.782	89,9
Primaria	2.306.544	90
Secondaria I grado	1.522.475	90,6
Secondaria II grado	2.311.378	93,6
TOTALE	7.051.179	90,2

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Direzione Generale per gli Studi, la Statistica e per i Sistemi Informativi – Servizio Statistico

Per calcolare la quota di spesa pubblica per i vari livelli di istruzione (come definiti dalla classificazione Cofog) attribuibile ai cittadini stranieri consideriamo il numero di studenti stranieri per grado scolastico nelle sole scuole statali³⁵ fornito dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per l'anno scolastico 2011/2012, riportato nella Tavola 3.4.

Imputando ciascuna componente di spesa alla quota di alunni stranieri per livello scolastico si ottiene la spesa riconducibile ai cittadini stranieri per l'istruzione prescolastica/primaria e secondaria, pari rispettivamente a 2,48 e 2,36 miliardi di euro, per una spesa complessiva di 4,84 miliardi di euro.

Tavola 3.5 Spesa imputabile ai cittadini stranieri per istruzione. Anno 2011. Valori in euro.

Voci di spesa	Spesa totale	% stranieri	Spesa totale stranieri
Istruzione prescolastica e primaria	24.811.000.000	0,1	2.481.100.000
Istruzione secondaria	29.966.000.000	0,079	2.367.314.000
Totale istruzione	54.777.000.000		4.848.414.000

Fonte: nostre elaborazioni

³⁵ Bisogna tuttavia considerare che lo Stato finanzia anche scuole non statali tramite sussidi diretti, finanziamenti di progetti e contributi alle famiglie.

3.3 La spesa sanitaria

La definizione di spesa sanitaria pubblica utilizzata ai fini del nostro lavoro corrisponde all'aggregato di contabilità nazionale "Spesa sanitaria pubblica corrente" del Conto economico consolidato della sanità elaborato dall'Istat e utilizzato dalla Ragioneria Generale dello Stato (Rgs) per prevedere le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario³⁶. Tale aggregato include sia la spesa sanitaria corrente in senso stretto che una stima degli ammortamenti relativi agli investimenti pubblici in campo sanitario effettuati nel tempo. L'anno considerato è il 2011 in cui si registra un ammontare della spesa sanitaria pubblica pari a 112,039 miliardi di euro (Tavola 3.6), il 7,09% del Pil. La spesa sanitaria viene ripartita in spesa pubblica per *Acute Care* (AC - assistenza sanitaria di breve periodo tra cui rientrano l'assistenza sanitaria di base, specialistica, farmaceutica e ospedaliera) e *Long Term Care* (LTC - assistenza sanitaria di lungo periodo che include gli interventi socio-assistenziali erogati in qualsiasi forma e in qualsiasi livello dell'amministrazione tra cui l'assistenza ospedaliera per lungodegenti e le prestazioni a favore di anziani non autosufficienti, disabili, malati psichici e persone dipendenti da alcool e droghe). La prima voce di spesa è pari all'88% del totale destinato alla sanità e si attesta a 98,6 miliardi di euro, la seconda comporta invece uscite per 13,43 miliardi di euro.

Tavola 3.6 Voci di spesa sanitaria pubblica corrente - Definizione del Conto economico consolidato della sanità secondo il SESPROS. Anno 2012. Milioni di euro.

	Denominazione gruppi	Spesa totale uscite
Sanità	Spesa sanitaria pubblica per <i>Acute Care</i>	98.606,96
	Spesa sanitaria pubblica per <i>Long Term Care</i>	13.432,04
	Spesa sanitaria pubblica complessiva	112.039

Fonte: Ministero dell'Economia e Finanze – Rgs

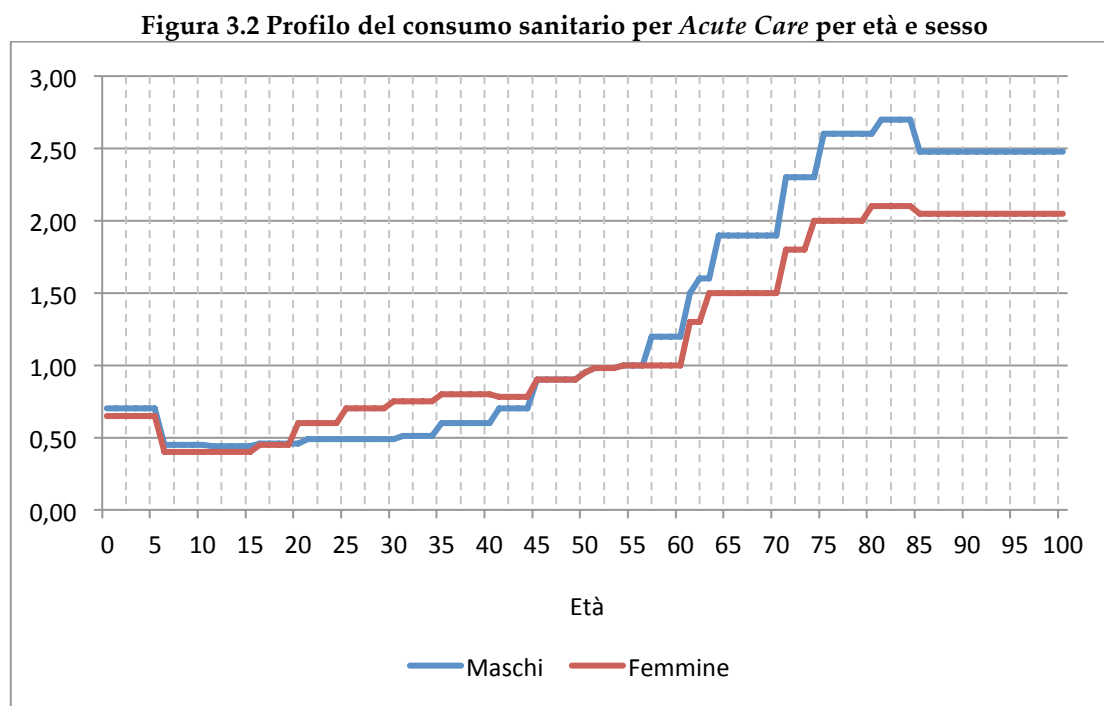
La richiesta di prestazioni varia a seconda delle fasce d'età e del sesso. Come è ovvio, la domanda di prestazioni sanitarie cresce con l'aumentare dell'età: oltre i 65 anni i consumi possono diventare di gran lunga maggiori rispetto a quelli registrati nelle classi di età 5-14 anni.

Per approssimare la componente di spesa per *Acute Care* imputabile ai cittadini stranieri, tenendo conto della diversità della struttura demografica rispetto alla popolazione italiana, abbiamo quindi considerato il profilo del consumo sanitario per sesso ed età, parametro fondamentale impiegato dalla Rgs per la previsione della spesa sanitaria. Tale parametro viene revisionato periodicamente

³⁶ Rgs - Ragioneria Generale dello Stato, *Rapporto n. 13 Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario: le previsioni elaborate con i modelli della Rgs aggiornati al 2012, 2012*

e si serve di numerose informazioni (tra cui l'utilizzo della Tessera Sanitaria e i dati sulle schede di Dimissione Ospedaliera) per individuare i profili di spesa sanitaria della popolazione assistibile per ogni singola età e distinguendo per genere.

La Figura 3.2 riporta graficamente i valori del consumo sanitario stimati per ogni anno di età dalla Rgs nell'aggiornamento 2013.³⁷



Fonte: Ministero dell'Economia e Finanze - Rgs, 2013³⁸

Moltiplicando il peso del consumo sanitario di ogni anno di età per la rispettiva popolazione residente italiana e straniera³⁹ nella relativa fascia d'età si stima un'incidenza dei cittadini stranieri sul ricorso ai servizi sanitari del 4,69% rispetto al totale dei residenti in Italia. Nello specifico, questo valore è ottenuto rapportando le somme dei valori pesati per italiani e stranieri per ogni singolo anno d'età al totale della popolazione residente pesata: ad esempio, a un individuo di 50 anni è attribuito un consumo sanitario di 0,95 (per entrambi i generi), moltiplicando il numero di italiani (circa 820mila) e degli stranieri (circa 51mila) per 0,95 si ottengono dei valori che devono essere sommati, in base alla cittadinanza, a quelli ottenuti con il medesimo procedimento per ogni

³⁷ Rgs - Ragioneria Generale dello Stato, *Rapporto n. 14 Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario: le previsioni elaborate con i modelli della Rgs aggiornati al 2013*, 2013

³⁸ La Rgs diffonde i dati relativi al profilo del consumo sanitario soltanto tramite un grafico (Figura 3.1a in Rapporto n.14 "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario: le previsioni elaborate con i modelli della RGS aggiornati al 2013", cit., p. 99). I valori della Figura 3.2 potrebbero quindi risultare non del tutto conformi alla fonte originale.

³⁹ Utilizzando i dati Istat Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 9 ottobre 2011 – Popolazione residente per sesso, classi di età e cittadinanza – Dati definitivi

anno di età dell'individuo. Alla fine del procedimento il numero della popolazione pesata è di oltre 58 milioni per gli italiani e di 2,8 milioni per gli stranieri: gli stranieri rappresentano quindi il 4,69% della popolazione residente pesata per il profilo del consumo di spesa sanitario.

Moltiplicando il dato sulla spesa sanitaria per *Acute Care* per 0,0469 si ottiene quanto riportato nella prima riga della Tavola 3.7.

Per quanto riguarda la spesa per *Long Term Care*, come si evince dal rapporto della Ragioneria Generale dello Stato 2013, essa presenta valori molto elevati per gli ultra sessantacinquenni, rispetto alla fascia d'età più giovane data l'incidenza delle voci di spesa relative all'assistenza agli anziani e ai non autosufficienti. Chi ha più di 65 anni assorbe, infatti, più del 58% della spesa sanitaria per LTC, mentre il restante 42% è destinato alla popolazione più giovane. Considerando quindi la proporzione di stranieri nelle due fasce d'età rispetto al totale della popolazione residente (rispettivamente dell'8,4% e dello 0,8%) è possibile ottenere le stime riportate nella Tavola 3.7.

La spesa sanitaria totale attribuibile ai cittadini con cittadinanza straniera risulta di 5,16 miliardi, di cui 4,62 miliardi destinati a servizi per *Acute Care* e la restante parte (536 milioni) per servizi *Long Term Care*.

Tavola 3.7 Spesa imputabile ai cittadini stranieri per sanità. Anno 2011. Valori in euro.

Voci di spesa	Spesa totale	Peso stranieri	Spesa totale stranieri
Spesa sanitaria pubblica per <i>Acute Care</i>	98.606.962.000	0,0469	4.624.666.518
Spesa sanitaria pubblica per <i>Long Term Care</i> <65 anni	5.641.455.960	0,084	473.882.301
Spesa sanitaria pubblica per <i>Long Term Care</i> >=65 anni	7.790.582.040	0,008	62.324.656
Totale sanità			5.160.873.475

Fonte: nostre elaborazioni

3.4 La spesa pensionistica⁴⁰

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Inps) dispone di archivi basati sui codici fiscali dei pensionati da cui non è possibile estrarre le informazioni relative alla cittadinanza. La spesa pensionistica destinata ai cittadini stranieri può essere quindi approssimata soltanto selezionando

⁴⁰ Si vedano per un'analisi dettagliata Marinaro R., Orrù N. e Pieroni D. "I pensionati di origine straniera e gli scenari futuri" in Inps – Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi Inps. La regolarità del lavoro come fattore di integrazione*, 2011, cit. da cui sono estratte le Tavole 3.8 e 3.9 inserite in questo paragrafo.

come categoria in esame i pensionati nati all'estero in base alle ultime cifre del codice fiscale. È quindi necessario tener conto del fatto che un numero consistente di tali trattamenti pensionistici viene liquidato a cittadini italiani, seppure nati fuori dell'Italia. Le pensioni in pagamento a cittadini nati all'estero al 1° gennaio 2010 (l'ultimo anno per cui il dato è disponibile) sono 278.150 con un importo medio mensile pari a 644 euro. Di queste 214.216 (il 76,6%) vengono erogate in Italia e 63.934 sono invece pagate all'estero. Come ci mostra la Tavola 3.8, il maggior numero di pensioni è per vecchiaia e ai superstiti, meno numerosi sono i nati all'estero che beneficiano di prestazioni assistenziali (pensioni e assegni sociali) e di pensioni di invalidità.

Tavola 3.8 Prestazioni pensionistiche Inps a lavoratori nati all'estero per tipo e luogo di erogazione. Valori assoluti (1.1.2010)

Categoria	Numero pensioni			Importo medio mensile in euro		
	Totale	Pagate in Italia	Pagate all'estero	Totale	Pagate in Italia	Pagate all'estero
Vecchiaia	121.479	103.010	18.469	888,27	993,16	303,24
Invalità	21.023	19.883	1.140	495,52	508,36	271,63
Superstiti	105.349	61.024	44.325	451,1	593,09	255,63
Pensioni e assegni sociali	30.299	30.299	-	438,78	438,78	-
Totale	278.150	214.216	63.934	644,05	755,78	269,66

Fonte: elaborazioni Idos su dati Inps – Cgsa

Dalla Tavola 3.9 emerge che le prestazioni pensionistiche Inps vengono erogate nel 61,1% dei casi a lavoratori nati in un paese europeo. Tra questi una quota consistente è nata nei Paesi destinatari dell'emigrazione italiana (come Francia, Germania e Svizzera) ma comincia ad essere significativo il numero di chi è nato in Paesi di origine dei recenti flussi di immigrazione come Romania, Albania e Polonia. Il 20,6% del totale è nato nel continente africano e l'11,4% in America Latina.

Complessivamente, in base alle stime Inps⁴¹, emerge che i trattamenti previdenziali erogati a persone nate in paesi destinatari dei flussi migratori italiani sono circa 175mila, il 62% del totale.

⁴¹ Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi Inps. La regolarità del lavoro come fattore di integrazione*, 2011 cit.

Tavola 3.9 Prestazioni pensionistiche Inps a lavoratori nati all'estero per area di nascita, genere, età media dei destinatari e luogo di erogazione. Valori assoluti e valori percentuali (1.1.2010).

Area continentale	v.a.	%	% donne	% uomini	Età media	% pagate in Italia	% pagate all'estero
UE 15	98.543	35,4	74	26	73,3	76,6	23,4
Ue nuovi	13.400	4,8	80,5	19,5	69	74,7	25,3
Europa extraUE	57.985	20,8	69,8	30,2	73,8	72	28
<i>Europa</i>	169.928	61,1	73,1	26,9	73,2	74,9	25,1
Asia	7.575	2,7	65,8	34,2	65,1	90,3	9,7
Africa	57.182	20,6	54,3	45,7	70,2	94,3	5,7
America Settentrionale	10.330	3,7	80,5	19,5	82,9	67,4	32,6
America Latina	31.648	11,4	84,5	15,5	73	58,4	41,6
Oceania	1.487	0,5	82,7	17,3	68,3	46,7	53,3
Totale	278.150	100	70,7	29,3	72,7	77	23

Fonte: elaborazioni Idos su dati Inps - Cgsa

Rispetto alla spesa annua complessiva di 2 miliardi e 329 milioni di euro destinata ai cittadini nati all'estero, di cui poco meno di un decimo pagati a residenti al di fuori del nostro paese (224 milioni di euro), la spesa attribuibile a coloro che hanno cittadinanza non italiana può essere quindi approssimata a un valore di circa 1 miliardo 350 milioni di euro, come riportato nella Tavola 3.10.

Tavola 3.10 Spesa imputabile ai cittadini stranieri per prestazioni pensionistiche. Anno 2010. Valori in euro.

Voci di spesa	Spesa totale uscite nati all'estero	% stranieri	Spesa totale stranieri
Spesa pensionistica	2.329.000.000	0,58	1.350.820.000

Fonte: nostre elaborazioni

Per avere una maggiore comprensione del fenomeno in esame è interessante considerare cosa avverrà nel lungo periodo con il crescente invecchiamento della popolazione straniera. Lo studio del Dossier Caritas/Migrantes⁴² ha ipotizzato una stima dei futuri flussi pensionistici tenendo conto di un incremento stabile dell'incidenza degli stranieri rispetto al 2010. Ciò che emerge da questa stima è che almeno fino al 2025 l'immigrazione continuerà a beneficiare il sistema previdenziale italiano data la differenza positiva tra contributi versati e prestazioni pensionistiche ricevute di chi viene a lavorare nel nostro paese. Un problema rilevante consisterà invece nel fatto che le pensioni dei migranti saranno molto basse poiché, dato l'attuale sistema di calcolo, il basso livello di

⁴² Cfr. Marinaro R., "Previsioni demografiche e sistema pensionistico", in Caritas e Migrantes, *Dossier statistico immigrazione 2010*, Idos edizioni, Roma, pp. 97-103

retribuzioni corrisposte agli stranieri e la mancanza di continuità nella loro occupazione, una carriera assicurativa di 40 anni consentirà di arrivare solo al 50-60% della retribuzione⁴³.

3.5 La spesa per la disoccupazione

Il campo primario relativo alla protezione sociale nella decomposizione Cofog include un gruppo di spesa (classificato con il codice 10.5) per la disoccupazione. Esso comprende tutti i sussidi di disoccupazione totale o parziale, le misure economiche a favore di gruppi specifici di forza lavoro che partecipano a programmi di formazione mirati, la cassa integrazione, altri pagamenti periodici o una tantum ai disoccupati, le indennità in natura e in denaro a favore di specifici gruppi di persone. Rientrano in questa voce di spesa anche le indennità di pensionamento anticipato.

Nel 2011, come risulta dalla Tavola 3.11, l'erogazione totale di protezione sociale per disoccupazione è di 13,43 miliardi di euro.

Tavola 3.11 Voci di spesa Cofog per disoccupazione. Anno 2011. Milioni di euro.

Voci di spesa	Codice gruppi	Denominazione gruppi	Spesa totale uscite
Disoccupazione	10.05	Protezione sociale: disoccupazione	13.431

Fonte: Istat - Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione

In base a quanto riportato nel capitolo precedente e come emerge dal rapporto "Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia"⁴⁴ promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, i cittadini stranieri in cerca di occupazione nel 2012 sono 383mila (circa 118mila comunitari e 265mila provenienti da paesi terzi). Essi rappresentano il 13,96% della forza lavoro disoccupata in Italia nel 2012 (2 milioni 744mila individui).

Abbiamo quindi attribuito la spesa per disoccupazione alla quota di disoccupati stranieri rispetto al totale dei disoccupati, operazione da cui si ottiene quanto riportato nella Tavola 3.12: la spesa totale imputabile ai cittadini non italiani nel 2011 risulta di 1,8 miliardi di euro.

⁴³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche, *Terzo Rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia*, 2013 cit.

⁴⁴ *Ibidem*

Tavola 3.12 Spesa imputabile ai cittadini stranieri per disoccupazione. Anno 2011. Valori in euro.

Voci di spesa	Spesa totale uscite	% stranieri	Spesa totale stranieri
Spesa per disoccupazione	13.431.000.000	0,1396	1.874.967.600

Fonte: nostre elaborazioni

3.6 La spesa per l'esclusione e la protezione sociale

I gruppi 10.7 e 10.9 della ripartizione Cofog considerano tutte le voci di spesa relative all'erogazione di protezione sociale nella forma di indennità in denaro o in natura a favore di persone socialmente fragili o a rischio di esclusione. Il totale delle uscite per il 2011 si attesta intorno a 1,8 miliardi di euro (Tavola 3.14) destinati prevalentemente ai piani di protezione sociale che prevedono sistemazioni e vitto a breve o a lungo termine a favore di soggetti indigenti e socialmente deboli, di coloro che necessitano di riabilitazione o hanno bisogni sociali con rilevanza sanitaria.

Tavola 3.13 Voci di spesa Cofog per esclusione e protezione sociale. Anno 2011. Milioni di euro.

	Codice gruppi	Denominazione gruppi	Spesa totale uscite
Esclusione e protezione sociale	10.07	Esclusione sociale n.a.c*. e protezione sociale n.a.c.*	1.481
	10.09	Protezione sociale n.a.c.*	355
	Totale		1.836

* Non Altrove Classificato

Fonte: Istat - Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione

Considerato il peso di queste attività di assistenza, per stimare la spesa destinata ai cittadini stranieri si è fatto ricorso al dato Istat sugli utenti nei presidi residenziali (le strutture pubbliche o private che erogano servizi residenziali – ospitalità assistita con pernottamento – di tipo socio-assistenziale e/o socio-sanitario alle persone in stato di bisogno) che consente di distinguere la nazionalità dei beneficiari.

Come evidente dalla Tavola 3.13, gli stranieri residenti nei presidi al 31 dicembre 2010 sono complessivamente 16.023. Nel 59% dei casi si tratta di adulti (3 ogni mille adulti stranieri residenti), nel 35% di minori (6 ogni mille minori stranieri residenti) e soltanto per il 6% di anziani (1 ogni mille anziani stranieri residenti)⁴⁵.

⁴⁵ Cfr. Istat - I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari, 14 dicembre 2012

Tavola 3.14 Presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari, ospiti per nazionalità dell'utenza al 31/12/2010.

	Utenti per nazionalità		
	Italiani	Stranieri	Totale
Valori assoluti	408.682	16.023	424.705
Valori percentuali	96	4	100

Fonte: Istat - I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari

I cittadini non italiani sono il 4% degli ospiti complessivi, per cui la spesa totale per protezione sociale destinata a beneficiari stranieri può essere approssimata a 73,44 milioni (Tavola 3.15).

Tavola 3.15 Spesa imputabile ai cittadini stranieri per esclusione e protezione sociale. Anno 2011. Valori in euro.

Voci di spesa	Spesa totale uscite	% stranieri	Spesa totale stranieri
Esclusione e protezione sociale	1.836.000.000	0,04	73.440.000

Fonte: nostra elaborazione

3.7 La spesa per le carceri

La spesa pubblica destinata alle carceri è aggregata nel gruppo 03.4 della classificazione Cofog. Essa include tutte le uscite per amministrazione, funzionamento e supporto del sistema carcerario e gli altri luoghi per la detenzione o la riabilitazione dei detenuti (colonie penali, case di correzione, case di lavoro, riformatori e ospedali psichiatrici per detenuti, ecc.) e per il 2011 ammonta a 4,03 miliardi di euro (Tavola 3.16). La maggior parte di queste risorse viene spesa per alimentare il sistema penitenziario mentre solo una piccola frazione è destinata alle esigenze del detenuto.⁴⁶

Tavola 3.16 Voci di spesa Cofog per le carceri. Anno 2011. Milioni di euro.

	Codice gruppi	Denominazione gruppi	Spesa totale uscite
Carceri	03.04	Carceri	4.034

Fonte: Istat - Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione

La Tavola 3.17 riporta il numero totale di detenuti e il numero di stranieri presenti alla fine di ogni anno nelle carceri italiane dal 2005 al 2012. Come si può notare dall'ultima colonna della Tavola, la percentuale di stranieri rispetto ai presenti è rimasta piuttosto stabile a partire dal 2007 e negli

⁴⁶ Si veda a tal proposito Antigone, *Le prigionie malate. Ottavo rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2011

ultimi quattro anni mostra una lieve tendenza a ridursi passando da 37,15% nel 2009 a 35,76% nel 2012.

Tavola 3.17 Detenuti stranieri e totali rilevati al 31/12, anni 2005-2012.

Anno	Stranieri	Totale	% stranieri rispetto ai presenti
2005	19.836	59.532	33,32
2006	13.152	39.005	33,72
2007	18.252	48.693	37,48
2008	21.562	58.127	37,09
2009	24.067	64.791	37,15
2010	24.954	67.961	36,72
2011	24.174	66.897	36,14
2012	23.492	65.701	35,76

Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Nel 2011, anno di riferimento della nostra analisi, i detenuti stranieri rappresentano il 36,14% del totale. Per una corretta imputazione della spesa in base alla cittadinanza sarebbe necessario tenere conto del periodo di permanenza medio nelle carceri dei detenuti ma tale dato non risulta disponibile. La stima della spesa imputabile ai cittadini stranieri viene quindi effettuata attribuendo ai detenuti con cittadinanza non italiana una quota delle uscite totali destinate al sistema penitenziario proporzionale alla loro presenza.

La Tavola 3.18 riporta il risultato di questa operazione: nel 2011 la spesa imputabile agli stranieri per le carceri è di 1,45 miliardi di euro.

Tavola 3.18 Spesa imputabile ai cittadini stranieri per le carceri. Anno 2011. Valori in euro.

Voci di spesa	Spesa totale uscite	% stranieri	Spesa totale stranieri
Carceri	4.034.000.000	0,3614	1.457.887.600

Fonte: nostra elaborazione

3.8 La spesa sociale dei Comuni per "immigrati e nomadi"

Per avere un quadro più ampio della spesa destinata alla popolazione straniera in un singolo anno fiscale, si è scelto di includere nell'analisi la spesa dei comuni destinata nello specifico a cittadini non italiani.

La Tavola 3.19 riporta i dati di spesa per le attività socio-assistenziali svolte dai Comuni singolarmente o in forma associata. Secondo l'indagine censuaria Istat sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni del 2010, solo il 2,6% della spesa sociale sostenuta, pari a 7,12 miliardi di euro, è stato impiegato per finanziare servizi e interventi sociali, strutture comunitarie e residenziali e trasferimenti in denaro aventi come beneficiari cittadini stranieri.

Tavola 3.19 Spesa dei comuni singoli e associati per area di utenza e per macro-area di interventi e servizi sociali - Anno 2010 (valori assoluti in euro e valori percentuali)

Area di utenza	Macro-area di interventi e servizi sociali			
	Interventi e servizi	Trasferimenti in denaro	Strutture	Totale
Valori assoluti				
Famiglie e minori	478.785.789	742.426.513	1.591.477.243	2.812.689.545
Disabili	813.329.093	393.384.243	388.215.757	1.594.929.093
Dipendenze	23.479.799	14.805.031	7.896.090	46.180.920
Anziani	790.956.068	404.829.326	296.090.700	1.491.876.094
Immigrati e nomadi	69.701.517	48.462.497	66.247.883	184.411.897
Povert�, disagio adulti e senza fissa dimora	177.282.522	283.870.712	105.010.918	566.164.152
Multiutenza	430.639.715	-	-	430.639.715
Totale	2.784.174.503	1.887.778.322	2.454.938.591	7.126.891.416
Valori percentuali di colonna				
Famiglie e minori	17,2	39,4	64,8	39,6
Disabili	29,2	20,8	15,8	22,4
Dipendenze	0,8	0,8	0,3	0,6
Anziani	28,4	21,4	12,1	20,9
Immigrati e nomadi	2,5	2,6	2,7	2,6
Povert�, disagio adulti e senza fissa dimora	6,4	15	4,3	7,9
Multiutenza	15,5	-	-	6
Totale	100	100	100	100

Fonte: Istat – *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati*

In questo caso non   quindi necessario effettuare alcuna stima: nonostante anche altre voci di spesa dei comuni possano avere come beneficiari cittadini non italiani (soprattutto nelle aree di utenza famiglie e minori, povert , disagio adulti e senza fissa dimora ecc.) la spesa direttamente imputabile ai cittadini stranieri   di 184 milioni di euro.

Conclusioni

La Tavola 3.20 riporta in un unico prospetto tutte le voci di spesa considerate in questo capitolo e le relative stime della spesa imputabile alla popolazione straniera. Per ciascuna categoria di spesa

sono indicati l'anno di riferimento, l'ammontare complessivo erogato di fonte amministrativa e la stima delle uscite riconducibili esclusivamente a beneficiari stranieri di nostra elaborazione. Le ultime due colonne contengono al loro interno dei valori percentuali: la penultima colonna riporta la proporzione della spesa destinata agli stranieri rispetto al totale della singola voce di spesa, l'ultima colonna mostra invece quanto ciascuna voce di uscita riconducibile a beneficiari stranieri pesa rispetto alla spesa totale stimata per gli stessi.

Tavola 3.20 Spesa totale e spesa imputabile alla popolazione straniera. Valori in euro.

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

Fonte: nostra elaborazione

La categoria di spesa sulla quale la popolazione non italiana incide di più è quella per le carceri dove gli stranieri rappresentano il 36,14% dei detenuti. Negli altri casi la parte di spesa riconducibile ai cittadini non italiani non supera mai il 15% del totale, la voce di spesa dove si registra la minore incidenza dei cittadini stranieri è quella per le pensioni: in questo caso, infatti, soltanto lo 0,52% delle uscite totali ha come beneficiari cittadini non italiani.

È opportuno ribadire ancora una volta come in alcuni settori (a esempio scuola e carceri) la maggior parte delle uscite è destinato agli stipendi del personale, a oneri finanziari, beni e servizi che non risultano sempre correlati al numero degli utenti.

Come è stato osservato⁴⁷, un esempio significativo è quello della scuola che negli anni duemila ha subito un notevole incremento dei costi rispetto al decennio precedente imputabile però quasi esclusivamente all'aumento degli stipendi: i costi aggiuntivi per sostenere la nuova utenza sono stati invece di modesta entità.

Considerando poi la ripartizione della spesa pubblica riconducibile ai cittadini stranieri, osserviamo che i valori più elevati di spesa si hanno per la sanità (oltre 5 miliardi di euro, il 34,52% della spesa stimata) e l'istruzione (4,8 miliardi di euro, il 32,43% della spesa destinata ai non autoctoni). Le spese per interventi a favore delle politiche di inclusione sociale (esclusione e protezione sociale e spesa sociale dei Comuni per "immigrati e nomadi") risultano invece piuttosto basse sia in termini assoluti che relativi. La loro somma non supera, infatti, i 258 milioni di euro tra risorse nazionali e locali, a testimonianza della scarso peso delle politiche e degli interventi sociali specificamente rivolti ai migranti.

Sommando la stime elaborate della spesa per istruzione, sanità, pensioni, disoccupazione, carceri e protezione sociale destinata alla popolazione straniera si ottiene un valore di spesa complessiva riconducibile a beneficiari stranieri di 14,950 miliardi di euro, valore superiore ma del tutto compatibile, dato il numero delle voci di spesa considerato e l'incremento della popolazione straniera negli ultimi anni, con gli altri studi esistenti in materia per il caso italiano.

Complessivamente, i cittadini stranieri incidono quindi per il 3,36% del totale della spesa pubblica considerata a fronte però di un'incidenza della loro presenza nettamente superiore, pari al 7,54% della popolazione totale nel 2011.

I cittadini stranieri apportano quindi un beneficio significativo all'economia italiana nel suo complesso, dal momento che, come emerso dal secondo capitolo, contribuiscono in proporzioni maggiori rispetto alla loro presenza numerica alla produzione di valore aggiunto (secondo le stime di Unioncamere pari al 12,8% del Pil, circa 178,5 miliardi di euro) ma beneficiano relativamente meno in termini di spesa pubblica erogata in un singolo anno fiscale se confrontati con gli italiani.

Alla luce dei dati raccolti e di quelli attualmente disponibili, risulta però molto difficile approssimare il saldo fiscale della popolazione straniera inteso come la differenza tra quanto gli stranieri pagano come imposte e contributi e quanto ricevono sotto forma di prestazioni e di trasferimenti.

⁴⁷ Stuppini A., "Il contributo finanziario degli immigrati", 2010 cit.

Per quanto riguarda le entrate, infatti, è molto problematico considerare tutte le possibili voci di prelievo fiscale dal momento che al contributo diretto dei migranti alle entrate delle casse italiane tramite le risorse trasferite allo Stato con l'imposizione fiscale (il cui valore complessivo, come visto nel capitolo precedente, ammonta a più di 6 miliardi e mezzo di euro per il 2011) bisognerebbe sommare numerose altre voci.

Tra queste ultime rientrano tutti i contributi previdenziali versati in Italia dalle imprese e dai lavoratori stessi per gli occupati stranieri assicurati all'Inps (le cui stime si attestano, si veda il capitolo 2, intorno ai 8,4 miliardi di euro per il 2011), l'Iva e l'insieme delle altre imposte dirette, le entrate riconducibili ai rinnovi dei permessi di soggiorno e alle domande di cittadinanza italiana.

Inoltre, il crescente numero di imprenditori stranieri (all'inizio del 2011 il numero totale dei titolari di impresa stranieri presenti in Italia è pari a 228.540)⁴⁸ renderebbe necessario includere anche le entrate derivanti dall'aliquota complessiva ordinaria sui profitti del 31,4 %, pari alla somma delle aliquote Irap (3,9 %) e Ires (27,5 %).⁴⁹

Infine, sarebbe necessario considerare come i migranti, oltre a contribuire e beneficiare delle prestazioni di protezione sociale erogate a livello istituzionale, andrebbero parallelamente inquadrati come "creatori/erogatori" di welfare, quel tipo di welfare invisibile e informale che copre il bisogno di assistenza delle famiglie tramite il lavoro domestico e di cura alla persona di cui i lavoratori stranieri, soprattutto donne, sono gli addetti quasi esclusivi.⁵⁰

⁴⁸ Caritas e Migrantes (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2012*, 2012 cit., elaborazioni Centro Studi CNA su dati Infocamere

⁴⁹ Gastaldi F., *Ma quanto pesano le tasse sulle imprese?* su www.lavoce.info, 25/06/2012

⁵⁰ Inps – Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi Inps. La regolarità del lavoro come fattore di integrazione*, 2011 cit.

In sintesi

L'opinione secondo cui la presenza di cittadini stranieri esercita un effetto negativo sulla finanza pubblica e mettono a rischio la sostenibilità del nostro sistema di welfare, già duramente colpito dalle politiche di contenimento della spesa pubblica, è molto diffusa. Per questo è utile affinare l'analisi dei "costi" per quanto possibile ad essa riconducibili effettivamente sostenuti dallo Stato. Soltanto tramite questo esercizio è possibile, infatti, orientare il dibattito pubblico sulla base di dati realistici e concreti e, di conseguenza, disegnare le politiche migratorie e sull'immigrazione in modo più corretto.

In questo capitolo, tenendo conto degli studi realizzati sino ad oggi per valutare i rapporti di dare e avere tra immigrati e finanza pubblica e con le necessarie approssimazioni, si è cercato di stimare la spesa pubblica per istruzione, sanità, pensioni, disoccupazione, carceri e protezione sociale destinata alla popolazione straniera e la sua incidenza sulla spesa totale, tenendo conto delle differenze anagrafiche rispetto agli autoctoni e del differente ricorso ad alcuni servizi e prestazioni tra le due popolazioni. Per il singolo anno fiscale 2011 le erogazioni complessive destinate ai cittadini stranieri sono stimate in circa 15 miliardi di euro. Solo una piccola parte di questa spesa, pari a 184 milioni di euro, è stata destinata ai servizi e agli interventi sociali specificamente rivolti ai cittadini stranieri.

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

Introduzione

Nel capitolo 3 abbiamo proposto una stima dell'impatto che la presenza dei cittadini stranieri determina sul nostro sistema di welfare analizzando le voci di spesa pubblica più significative: istruzione, sanità, pensioni, disoccupazione, protezione sociale, carceri, spesa sociale dei comuni. In questo capitolo verranno invece analizzate le risorse destinate alle politiche pubbliche specificamente dedicate all'accoglienza e all'inclusione sociale dei cittadini stranieri, definite a livello istituzionale come "politiche di integrazione" o "politiche di sostegno all'immigrazione", ovvero quell'insieme degli interventi pubblici destinati a supportare l'accoglienza dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati e le iniziative finalizzate a favorirne l'inserimento abitativo, scolastico, economico e sociale. Vi rientrano oltre agli interventi di accoglienza "materiale" e di inserimento abitativo, le attività di assistenza legale e sociale, di insegnamento della lingua italiana, di orientamento al lavoro, la formazione, i progetti rivolti in modo specifico ai minori e ai giovani "figli dell'immigrazione", le azioni di sistema che hanno la finalità di rafforzare gli uffici pubblici che operano in questo ambito, sino alle attività di mediazione interculturale, di supporto alle attività interculturali e all'autorganizzazione dei migranti.

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

Le "politiche di inclusione" dovrebbero rinviare a una pluralità di programmi e di interventi pubblici finalizzati a garantire alla persona straniera la pari opportunità di trattamento ed il pieno godimento dei diritti di cittadinanza intervenendo in molteplici ambiti: l'accesso non subalterno al mercato del lavoro (magari facilitando l'accesso all'orientamento, alla formazione, alla qualificazione professionale), ma anche l'inserimento sociale (diritto all'istruzione, alla salute, all'abitazione, all'assistenza sociale), la partecipazione civile e la libera espressione religiosa e culturale (diritto di associazione e di partecipazione), la partecipazione politica (diritto di voto

attivo e passivo, almeno amministrativo) e, infine, la semplificazione dell'accesso alla cittadinanza formale. In sintesi le politiche e gli interventi pubblici in questo campo dovrebbero porre le basi per un inserimento non subalterno né passivo del cittadino straniero nella società, cessando di identificarlo solo come un lavoratore da accogliere o da respingere a seconda delle fluttuazioni del mercato del lavoro e riconoscendolo come persona che ha diritto, al pari dei cittadini italiani, ad una vita dignitosa.

A oggi l'Italia mostra ancora un quadro a macchia di leopardo, disegnato in misura significativa dal diverso grado di sensibilità politica e sociale delle amministrazioni regionali e locali che governano le varie aree del paese. Ciò è in grande parte determinato dal fatto che la legge attribuisce le principali competenze in materia di accoglienza e di inclusione sociale dei cittadini stranieri agli enti locali, mentre il sistema di coordinamento delle politiche a livello nazionale denota ancora una certa fragilità.⁵¹

La crisi economica in corso dal 2008 e le politiche di contenimento della spesa pubblica seguite negli ultimi anni hanno contribuito a limitare fortemente l'impegno istituzionale sia a livello nazionale che a livello locale nella promozione e nell'attuazione di interventi di inclusione sociale rivolti ai cittadini stranieri. L'attuale incertezza del quadro politico sembra inoltre allontanare ancora una volta l'approvazione di disposizioni normative che intervengano a riconoscere ai cittadini stranieri non comunitari il diritto di voto attivo e passivo e a facilitare l'acquisizione della cittadinanza italiana, nonostante le campagne di pressione svolte dalla società civile abbiano riscontrato un grande consenso popolare e si siano espressi in senso favorevole alle riforme anche numerosi rappresentanti delle istituzioni.⁵² In questo contesto i moltissimi cittadini stranieri che sono pienamente inseriti nella società italiana, per fortuna sono ormai molti, devono il loro successo soprattutto all'iniziativa personale e allo sviluppo di un ampio sistema di relazioni sociali; ancora troppo poco, come vedremo, devono invece all'iniziativa e al supporto delle istituzioni.

⁵¹ D. LGS. 286/1998, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, 25 luglio 1998, Art. 40 e 42.

⁵² Ci limitiamo a ricordare la campagna più recente *l'Italia sono anch'io* (www.litaliasonoanchio.it) promossa da 19 organizzazioni della società civile che ha raccolto su due proposte di legge di iniziativa popolare per il riconoscimento del diritto di voto attivo e passivo dei cittadini stranieri non comunitari e per la riforma della legge n. 91/92 sulla cittadinanza più di 200.000 firme che sono state consegnate il 6 marzo 2012 alla Camera dei Deputati. La discussione parlamentare di queste proposte non è mai iniziata.

Le politiche di spesa costituiscono da questo punto di vista un indicatore abbastanza significativo: l'ammontare degli stanziamenti a sostegno delle politiche di inclusione, sia che venga rapportato al complesso della spesa pubblica, sia che venga confrontato con l'impegno pubblico nelle politiche di contrasto dell'immigrazione irregolare, risulta abbastanza contenuto.⁵³

Di seguito prendiamo in esame le principali fonti di finanziamento che le supportano: i fondi gestiti dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche sociali del Ministero del Lavoro, il Fondo Europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi Terzi (FEI) 2007-2013, i fondi che finanziano il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), il Fondo Europeo per l'asilo (FER) 2008-2013 e le risorse messe a disposizione dal PON "Sicurezza Sud 2007-2013 per la promozione di progetti di inclusione sociale dei migranti. Un approfondimento specifico viene inoltre dedicato alla gestione della cosiddetta "Emergenza Nord-Africa" dichiarata dal Governo italiano con riferimento agli eventi politici occorsi nel 2011 in Egitto, Tunisia e Libia. La scelta di analizzare in modo specifico le politiche adottate dal governo italiano in tale occasione deriva in primo luogo dall'entità delle risorse pubbliche impegnate in via "emergenziale", che risulta particolarmente considerevole se rapportata al complesso delle risorse stanziare in materia di accoglienza e di inclusione sociale dei migranti per l'intero periodo 2005-2013; in secondo luogo rilevano le peculiarità che hanno contraddistinto sul piano operativo tale gestione dal punto di vista dell'assetto istituzionale, organizzativo e della tipologia degli enti gestori coinvolti.

⁵³ Per l'analisi dettagliata della spesa pubblica per il contrasto dell'immigrazione irregolare rinviamo al nostro primo dossier (a cura di), *Costi disumani. La spesa pubblica per il "contrasto dell'immigrazione irregolare"*, maggio 2013, disponibile a questo link: www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/05/costidisumani-web_def.pdf

4.1 Le risorse per le politiche di "integrazione" gestite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

La Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha tra le sue competenze quelle relative al "coordinamento delle politiche per l'integrazione sociale e lavorativa degli stranieri immigrati e delle iniziative volte a prevenire e a contrastare la discriminazione, la xenofobia e il fenomeno del razzismo" e alla "gestione delle risorse per le politiche migratorie".

Gli strumenti finanziari utilizzati dalla Direzione Generale per svolgere le proprie funzioni sono sia nazionali che comunitari. Il Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie, il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati istituito con la Legge Finanziaria 2008 (e operativo solo per un anno), il Fondo per la formazione professionale e l'accesso al Fondo Sociale Europeo e il Fondo di Protezione civile sono le principali fonti di finanziamento nazionali. Il Fondo Europeo per l'Integrazione dei Paesi terzi e il Fondo Sociale Europeo sono le principali fonti di cofinanziamento comunitarie.

Il Fondo per le Politiche Migratorie, istituito dal T.U. n. 286/98 (Art.45) è destinato a finanziare a) le politiche di inserimento sociale degli immigrati presenti nel nostro paese a livello locale grazie ad Accordi di programma con le Regioni; b) interventi finalizzati a favorire l'accesso ai servizi essenziali, l'accesso al credito, interventi per i minori stranieri e i servizi di inserimento lavorativo; c) interventi promossi da soggetti privati. Inizialmente istituito presso la Presidenza del Consiglio, nel 2000 questo fondo è confluito nel Fondo Nazionale per le Politiche Sociali. Fino al 2003 è rimasto un vincolo di destinazione: lo Stato stabiliva cioè ogni anno quanta parte del Fondo per le Politiche Sociali era destinata al Fondo per le politiche migratorie provvedendo alla ripartizione di quest'ultimo tra le diverse regioni. Questo vincolo è stato abolito con la Legge Finanziaria 2003.

Se nei primi anni di entrata in vigore della Legge il Fondo ha potuto avvalersi di un significativo ammontare di risorse, nel corso degli anni seguenti tale ammontare ha conosciuto un andamento irregolare registrando importi decisamente più contenuti. Da un finanziamento iniziale pari a 36,4 milioni di euro per il 1998 (70,5 miliardi di lire), ha raggiunto il suo stanziamento massimo nel 2001 con 56,4 milioni di euro per poi ridimensionarsi negli anni successivi.⁵⁴

⁵⁴ Cfr. Corte dei Conti, *Programmi di controllo 2002 e 2003, Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione clandestina*, Roma.

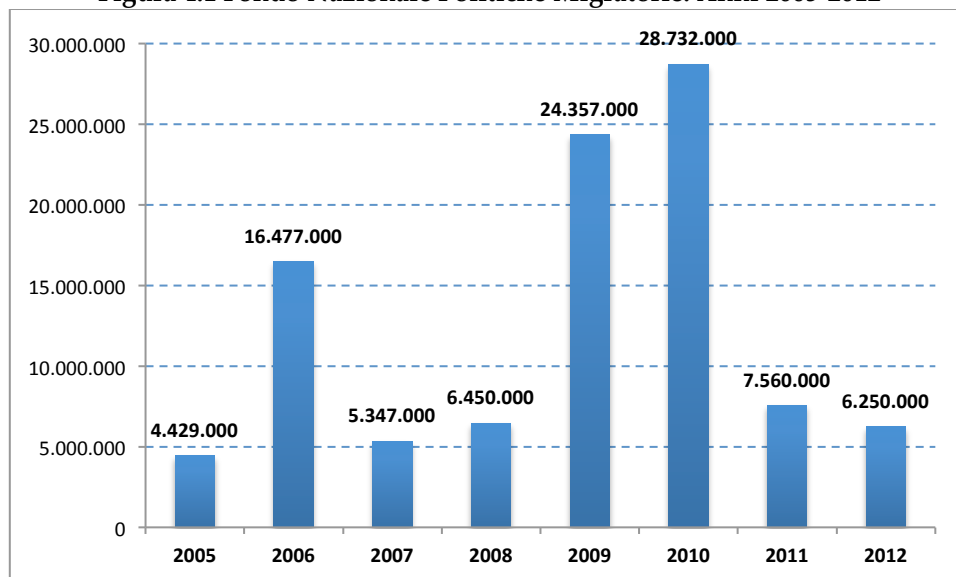
La Tavola sottostante illustra l'andamento del Fondo per gli anni 2005-2012.

Tavola 4.1 Fondo Nazionale Politiche Migratorie. Anni 2005-2012

2005	4.429.000
2006	16.477.000
2007	5.347.000
2008	6.450.000
2009	24.357.000
2010	28.732.000
2011	7.560.000
2012	6.250.000
Totale	99.602.000

Fonte: Ministero del Lavoro; Lavoro e integrazione dei migranti: idee per un modello di inclusione, Roma, 13 dicembre 2012

Figura 4.1 Fondo Nazionale Politiche Migratorie. Anni 2005-2012



La riduzione delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie deve essere contestualizzata alla luce del progressivo ridimensionamento del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali pari, tra il 2009 e il 2012, a -500%.⁵⁵

Il Fondo di rotazione per la formazione professionale e l'accesso al Fondo Sociale Europeo è stato istituito dalla L.n. 845/1978 art. 25 "Legge quadro in materia di formazione professionale". Il Fondo viene utilizzato per supportare la selezione, l'orientamento, la formazione e l'inserimento al lavoro

⁵⁵ Sbilanciamoci!, *Rapporto 2014, Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, Roma, 10 novembre 2013

nei paesi di origine e per finanziare programmi di formazione nei paesi di origine finalizzati all'inserimento occupazionale in Italia.

Il Fondo per l'Inclusione Sociale degli immigrati è stato istituito presso l'allora Ministero della Solidarietà Sociale dal governo Prodi con la Legge Finanziaria 2007 per favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari e l'accoglienza degli alunni stranieri.⁵⁶ Fu previsto uno stanziamento di 50 milioni per gli anni 2007, 2008 e 2009. Il Fondo ha in realtà operato per un solo anno, gli stanziamenti per gli anni 2008 e 2009 sono stati infatti azzerati dal Governo successivo.⁵⁷ Tra le priorità individuate per l'utilizzo degli stanziamenti per il 2007 figuravano il sostegno all'accesso all'alloggio; l'accoglienza degli alunni stranieri; la valorizzazione delle "seconde generazioni"; la tutela dei minori stranieri non accompagnati e delle donne immigrate a rischio di marginalità sociale; la diffusione della conoscenza della lingua italiana, della Costituzione italiana, dell'ordinamento giuridico nazionale e dei percorsi di inclusione sociale.⁵⁸

Le priorità delle politiche pubbliche in materia di inclusione sociale dei migranti sono state ridefinite nel 2010 con la pubblicazione del "Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e incontro" sottoscritto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dal Ministero dell'interno e dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica.⁵⁹

Non è questa la sede per soffermarsi sull'analisi dettagliata di un piano che sin dal titolo evidenzia il nesso ritenuto stringente tra politiche migratorie e sull'immigrazione e "sicurezza". Vale solo la pena di ricordare i cinque assi di intervento indicati come prioritari nel piano perché in funzione di questi è stata programmata la gestione delle risorse da parte del Ministero del Lavoro negli anni successivi.⁶⁰ Educazione e apprendimento, lavoro, alloggio e governo del territorio, accesso ai servizi essenziali, minori e seconde generazioni sono le cinque aree "tematiche" di intervento prioritarie individuate nel Piano.

⁵⁶ Cfr. L. 27.12.2006, n. 296, Art. 1, comma 1267

⁵⁷ Cfr. Decreto legge n. 23 del 27 maggio 2008 "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie" art. 5 c. 11.

⁵⁸ Direttiva n. 13506 ter del 3 agosto 2007 emanata dal Ministro della Solidarietà Sociale di concerto con il Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità.

⁵⁹ Il testo è disponibile qui:

www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/0538_Pianointegrazionesicurezzaidentitaincontro.pdf

⁶⁰ Si vedano i Piani della performance 2011-2013, 2012-2014 e 2013-2015 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, disponibili sul sito del Ministero www.lavoro.gov.it.

Proprio a queste cinque aree fanno riferimento i dati che ci sono stati forniti dal Ministero relativi alle risorse gestite dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione.

Non essendo stati forniti dati disaggregati su base annuale e in serie storica, è necessario procedere nell'analisi esaminando separatamente una prima serie di dati che si riferisce agli anni 2002-2010 e una seconda serie di dati che si riferisce al periodo 2009-2012. La sovrapposizione temporale delle due basi di dati per gli anni 2009 e 2010 non consente purtroppo di ricostruire il dato complessivo sulle risorse gestite dalla Direzione Generale per l'intero periodo 2002-2012.⁶¹

Tavola 4.2 Riepilogo progetti finanziati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione. Anni 2002-2010

Riparto per tipologia di fondi

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

Riparto per tipologia di enti attuatori

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

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

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

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

⁶¹ Abbiamo ritenuto infatti che l'effettuazione di una stima calcolata sulla base dell'incrocio delle medie annuali relative alle due serie potesse comportare un'eccessiva distorsione del risultato finale.

Tra il 2002 e il 2010 la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione del Ministero del Lavoro ha gestito risorse per 187,1 milioni di euro che hanno finanziato complessivamente 358 progetti. L'85,1% di queste risorse sono provenienti da Fondi nazionali (159,2 milioni), il restante 14,9% da Fondi europei (27,8 milioni).

La maggior parte dei progetti finanziati ha avuto come attuatori soggetti pubblici (180 progetti) che hanno assorbito il 53,1% delle risorse; 114 progetti sono stati gestiti da enti e associazioni per una quota di budget pari al 16,9%, 54 progetti sono stati gestiti da operatori economici privati che hanno però assorbito il 19,2% del budget e 10 progetti sono stati gestiti da società in house.

Figura 4.2 Riparto progetti per tipologia di enti attuatori 2002-2010

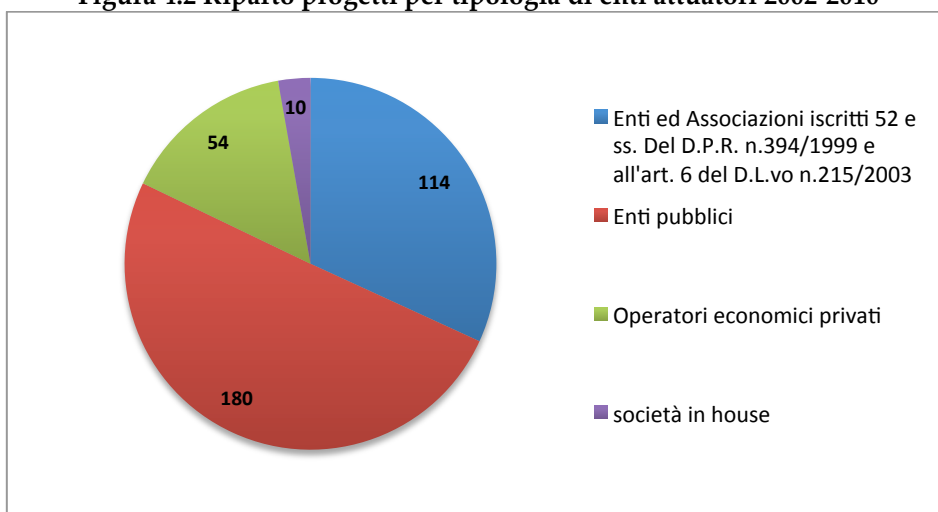
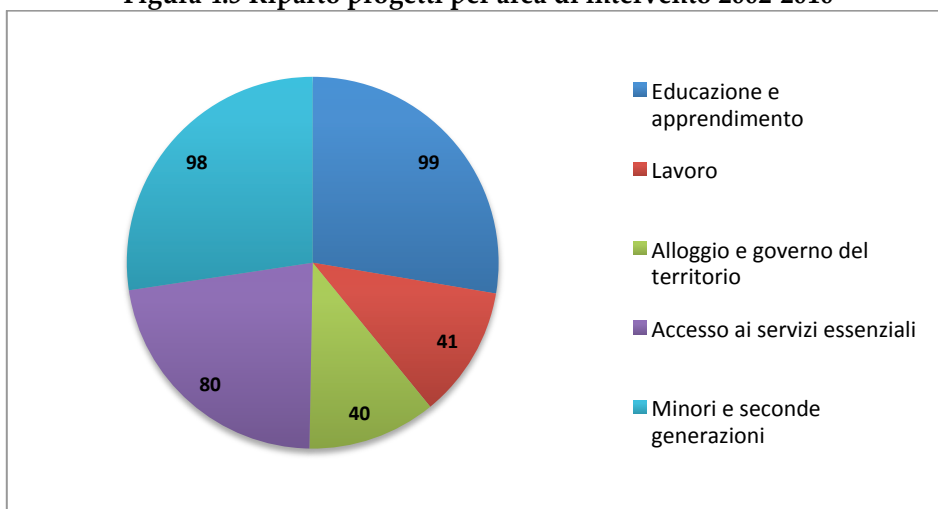


Figura 4.3 Riparto progetti per area di intervento 2002-2010



La distribuzione dei fondi per area di intervento evidenzia che i progetti rivolti a minori e seconde generazioni hanno assorbito la quota maggiore di risorse (54,4 milioni pari al 29,1% del totale). La seconda area di impegno è quella relativa all'accesso ai servizi essenziali (49,3 milioni pari al 26,9%

del totale), seguita dagli interventi per l'alloggio e il governo del territorio (31,7 milioni pari al 17%) e sul lavoro (31,3 milioni pari al 16,8%). Benché sia destinataria del maggior numero di progetti, l'area educazione e apprendimento è quella che assorbe meno risorse (20,2 milioni di euro pari al 10,8% del totale).

La Tavola 4.3 illustra invece i dati disponibili per gli anni 2009-2012: in questi ultimi quattro anni, le risorse gestite dalla Direzione Generale sono pari a 169,7 milioni di euro di cui 139,6 provengono da fondi nazionali e 30 da fondi europei.

Tavola 4.3 Riepilogo progetti finanziati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione. Anni 2009-2012

Riparto per tipologia di fondi

Descrizione	N. progetti	Finanziamenti DGI	Cofinanziamenti	Totali	%
Fondi nazionali	132	107.663.268,64	32.001.594,92	139.664.863,56	82,3
Fondi europei	87	29.158.701,32	881.689,07	30.040.390,39	17,7
Totale	219	136.821.969,96	32.883.283,99	169.705.253,95	100

Riparto per tipologia di enti attuatori

Descrizione	N. progetti	Finanziamenti DGI	Cofinanziamenti	Totali	%
Enti ed Associazioni iscritti 52 e ss. Del D.P.R. n.394/1999 e all'art. 6 del D.L.vo n.215/2003	40	3.215.678,91	95.187,79	3.310.866,70	2,0
Enti pubblici	112	88.696.429,51	31.843.800,70	120.540.230,21	71,0
Operatori economici privati	54	9.765.109,54	944.295,50	10.709.405,04	6,3
Società in house	13	35.144.752,00	-	35.144.752,00	20,7
Totale	219	136.821.969,96	32.883.283,99	169.705.253,95	100

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

Descrizione	N. progetti	Finanziamenti DGI	Cofinanziamenti	Totali	%
Educazione e apprendimento	58	13.021.130,52	1.083.033,50	14.104.164,02	8,3
Lavoro	71	49.244.135,16	16.360.055,00	65.604.190,16	38,7
Alloggio e governo del territorio	8	8.700.000,00	15.409.966,49	24.109.966,49	14,2
Accesso ai servizi essenziali	36	7.100.397,94	24.685,00	7.125.082,94	4,2
Minori e seconde generazioni	46	58.756.306,34	5.544,00	58.761.850,34	34,6
Totale	219	136.821.969,96	32.883.283,99	169.705.253,95	100

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

I progetti finanziati sono 219 gestiti da enti pubblici (112), da operatori economici privati (54), da associazioni (40) e da società in house (13).

Negli ultimi quattro anni hanno acquisito maggiore priorità gli interventi di sostegno all'inserimento lavorativo sia in termini assoluti (65,6 milioni di euro) che relativi (38,7% delle risorse complessive). Resta significativo l'impegno a sostegno dei minori e delle seconde generazioni (58,7 milioni), sebbene assorba una quota minore di risorse (34,6%) rispetto al periodo 2002-2010. Agli interventi sull'alloggio e il governo del territorio vengono destinati 24,1 milioni (14,2%), mentre nell'ambito dell'educazione e dell'apprendimento e dell'accesso ai servizi essenziali vengono complessivamente investiti circa 21,2 milioni di euro.

Figura 4.4 Riparto progetti per ente attuatore. Anni 2009-2012

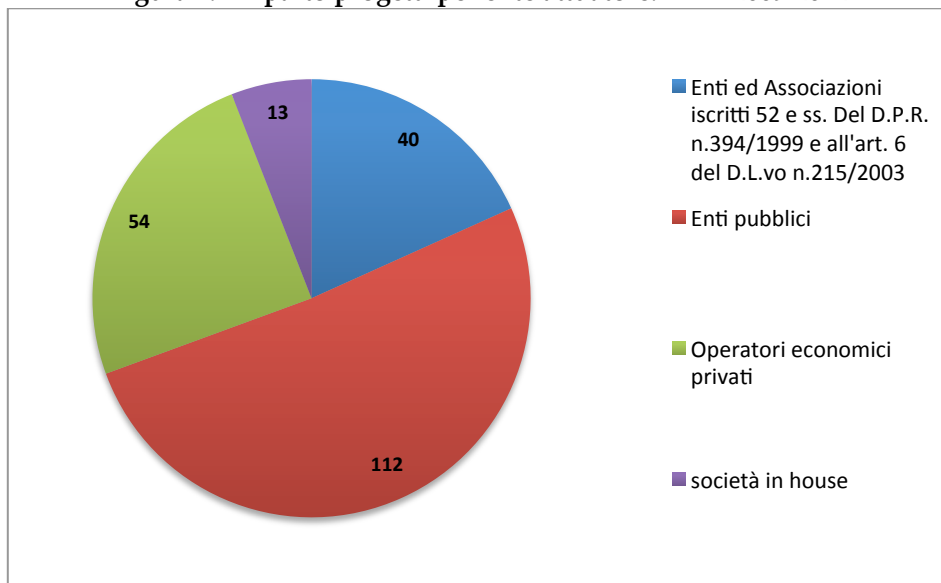
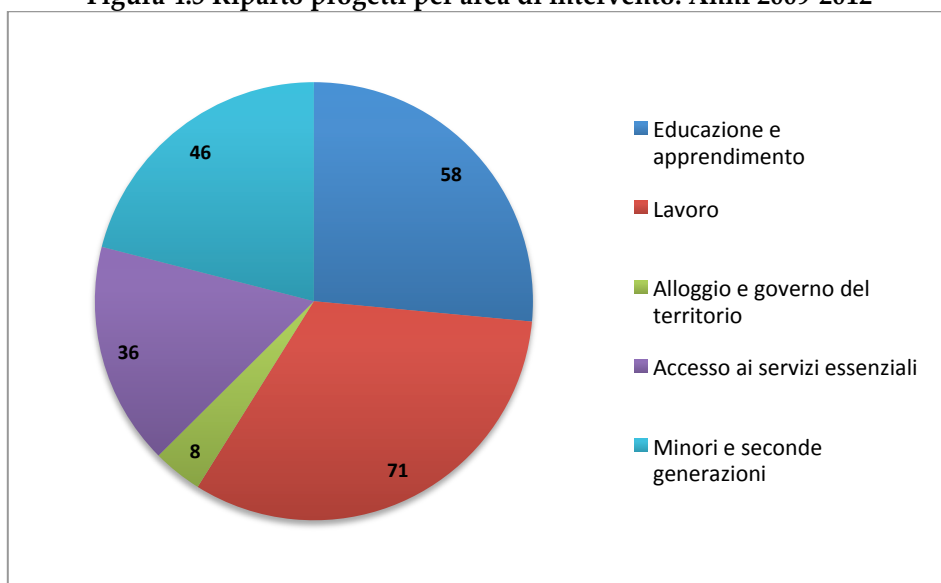


Figura 4.5 Riparto progetti per area di intervento. Anni 2009-2012



Il calcolo della spesa media annuale per i due diversi periodi considerati, pari per gli anni 2002-2010 a 20.789.231 milioni e per gli anni 2009-2012 a 42.426.313 milioni, sembra segnalare una maggiore disponibilità di risorse da parte della Direzione negli ultimi anni. La mancanza di ulteriori dettagli impedisce di individuare in modo specifico l'origine di tale maggiore disponibilità. Possiamo solo ipotizzare che almeno in parte vi abbia contribuito la disponibilità di una parte del Fondo per la Protezione civile messo a disposizione per la gestione della cosiddetta emergenza Nord-Africa per gestire l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati giunti a seguito dei mutamenti politici verificatisi in quest'area. Va inoltre considerato che per il periodo 2009-2012, sono state fornite informazioni anche relativamente al cofinanziamento garantito da altri enti pari a 32,8 milioni di euro (19,3% delle risorse complessive) in grandissima parte proveniente da altri enti pubblici (31,8 milioni) e concentrato negli interventi in materia di lavoro (16,3 milioni) e di alloggio e governo del territorio (15,4 milioni).

Purtroppo, come abbiamo anticipato, la sovrapposizione temporale delle due serie di dati per gli anni 2009 e 2010 impedisce di stimare la spesa complessiva gestita dalla Direzione per l'intero periodo 2002-2012.

In sintesi

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

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

Se si considerano invece gli anni 2009-2012, le risorse a disposizione della Direzione sono state pari a 136,8 milioni di euro, di cui 107,6 di provenienza nazionale e 29,1 milioni di provenienza comunitaria. I progetti finanziati sono stati in questo caso 219. La spesa media annuale riferita a questo periodo risulta pari a 42,4 milioni di euro.

Le risorse disponibili sono state utilizzate per finanziare prioritariamente cinque aree di intervento: educazione e apprendimento, lavoro, alloggio e governo del territorio, accesso ai servizi essenziali, minori e "seconde generazioni". I dati evidenziano che, se si fa riferimento al periodo 2002-2010, gli interventi che hanno assorbito la maggiore quota di risorse sono quelli rivolti ai minori e ai giovani (29,1%) seguiti da quelli per l'alloggio e il governo del territorio (17%). Se invece si considerano gli anni 2009-2012, gli interventi nell'ambito del lavoro assorbono la maggiore quota (38,7%) delle risorse disponibili.

La sovrapposizione temporale per gli anni 2009-2010 presente nei dati forniti dal Ministero non consente di ricostruire il dato complessivo della spesa sostenuta per il periodo 2002-2012.

4. 2 Il Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi terzi

Il Fondo Europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi è uno dei fondi istituiti nell'ambito del Programma quadro "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" per il periodo 2007-2013. Il Fondo è stato istituito con una Decisione del Consiglio dell'Unione Europea nel giugno 2007 che ne identifica in modo accurato gli obiettivi generali e specifici, le modalità di attuazione, le azioni finanziabili, le procedure di programmazione, l'entità e le modalità di ripartizione delle risorse messe a disposizione degli Stati membri e i meccanismi di monitoraggio e controllo.⁶²

L'obiettivo generale del Fondo è "sostenere gli sforzi compiuti dagli Stati membri per permettere a cittadini di paesi terzi provenienti da contesti economici, sociali, culturali, religiosi, linguistici ed etnici diversi di soddisfare le condizioni di soggiorno e di integrarsi più facilmente nelle società europee".⁶³ Il supporto all'elaborazione e all'applicazione delle procedure di ammissione, allo sviluppo di politiche di inserimento dei cittadini di paesi terzi appena arrivati negli Stati membri, al monitoraggio e alla valutazione delle politiche messe in atto e allo scambio di buone pratiche ne costituiscono gli obiettivi specifici.

La realizzazione di campagne di informazione sulle procedure di ammissione; le iniziative di preparazione alla partenza nei paesi di origine, anche attraverso la formazione professionale, civica e linguistica; l'organizzazione di programmi di educazione civica e di formazione linguistica nei paesi destinazione; la promozione di interventi specifici rivolti ai bambini, alle donne, agli anziani, ai disabili, ai giovani di origine straniera e ai cittadini qualificati e altamente qualificati; le azioni finalizzate a migliorare l'accesso a beni e servizi pubblici anche attraverso la mediazione interculturale; i programmi che rafforzano la gestione della diversità; le azioni che rafforzano la capacità di coordinare, attuare, sorvegliare e valutare le strategie nazionali di "integrazione" dei cittadini di paesi terzi ai vari livelli e nei vari organi amministrativi; le attività di ricerca e raccolta dati; la predisposizione di strumenti di monitoraggio e di meccanismi di valutazione affidabili per le politiche e le misure di integrazione nonché la promozione di campagne di sensibilizzazione rivolte alle società di accoglienza rientrano tra le misure finanziabili con le risorse del Fondo.

La dotazione finanziaria iniziale del Fondo per l'intero periodo di riferimento (2007-2013) è pari a 825 milioni di euro; è previsto che il Fondo possa finanziare iniziative transnazionali o azioni

⁶² Decisione del Consiglio dell'Unione Europea n. 2007/435/CE del 25 giugno 2007

⁶³ Ibidem pag.4

comunitarie relative alla politica in materia di immigrazione e di "integrazione" sino a un massimo del 7% delle risorse disponibili. La ripartizione delle risorse tra gli stati membri è effettuata proporzionalmente tenendo conto del numero di cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in ciascun paese.

La programmazione pluriennale viene attuata con programmi annuali che su proposta di ciascuno Stato membro possono comportare una revisione del programma pluriennale inizialmente approvato. Il Fondo finanzia sotto forma di sovvenzione una quota che varia tra il 50% e il 75% dei costi delle azioni proposte dagli stati membri nei programmi annuali; la parte rimanente dei costi viene cofinanziata dagli Stati membri. L'Autorità Responsabile in Italia per la gestione del Fondo è il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno.

Con Decisione della Commissione C(2008)7639 del 4 dicembre 2008 è stato approvato il programma pluriennale 2007-2013 che ha previsto uno stanziamento complessivo iniziale pari a 135,4 milioni di euro, di cui 95,5 di provenienza comunitaria e 39,9 di provenienza nazionale. Con Decisioni successive sono stati approvati i programmi annuali che hanno modificato in modo significativo il piano finanziario previsto nel Programma pluriennale.

Tavola 4.4 Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di paesi terzi: contributo comunitario e cofinanziamento dello Stato italiano. Piano finanziario indicato nei Programmi Annuali. Anni 2007-2013

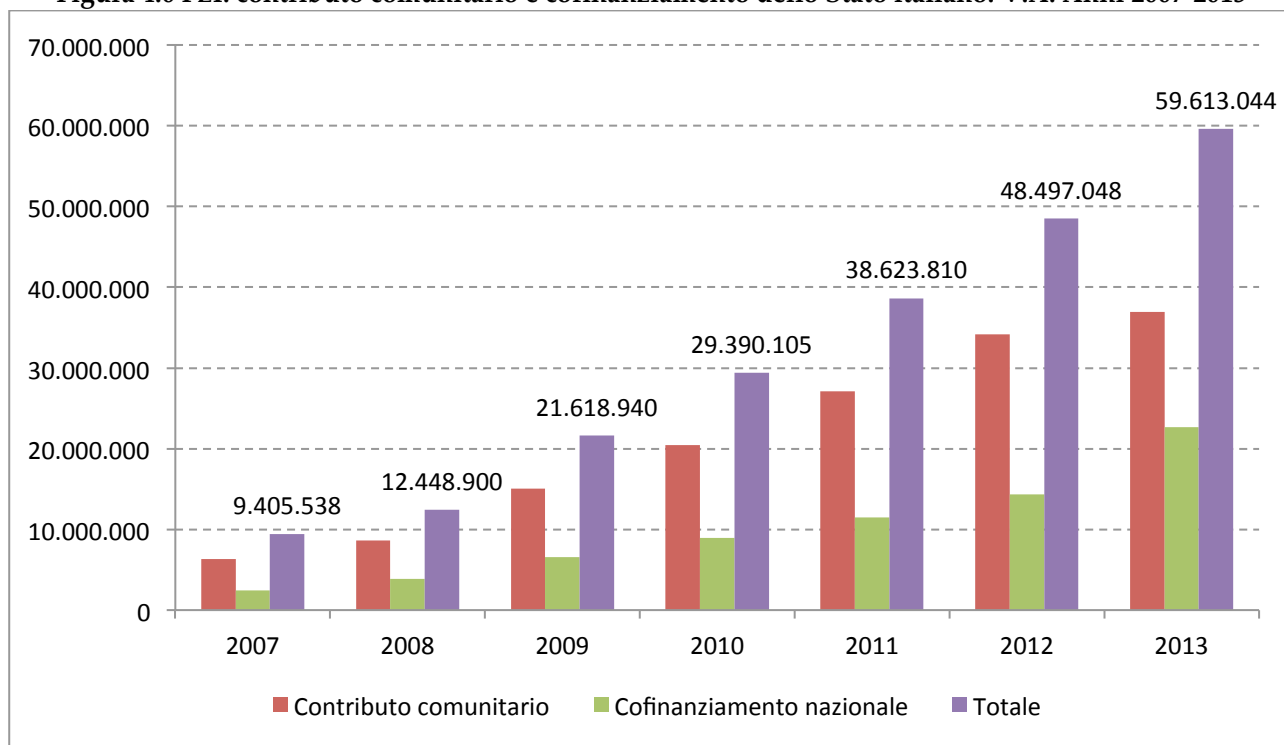
Anni	Contributo comunitario	Cofinanziamento nazionale	Stanziamento privato	Totale	%	%
					Contributo comunitario	Cofin. Nazionale
2007	6.315.000,00	2.451.666,66	638.871,52	9.405.538,00	67	26
2008	8.591.000,00	3.857.900,00	-	12.448.900,00	69	31
2009	15.062.036,85	6.556.903,52	-	21.618.940,00	70	30
2010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

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

Le variazioni più rilevanti operate con i programmi annuali riguardano gli anni 2010-2013 per i quali sono state stanziare risorse aggiuntive sia per quanto riguarda il contributo comunitario che quello nazionale. Per l'intero periodo il Fondo ha stanziato per l'Italia 219,5 milioni di euro di cui 148,6 di provenienza comunitaria e 70,2 milioni di provenienza nazionale. Solo nel 2007 sono intervenuti anche finanziamenti privati per un importo pari a 638.871 euro. Le risorse messe a

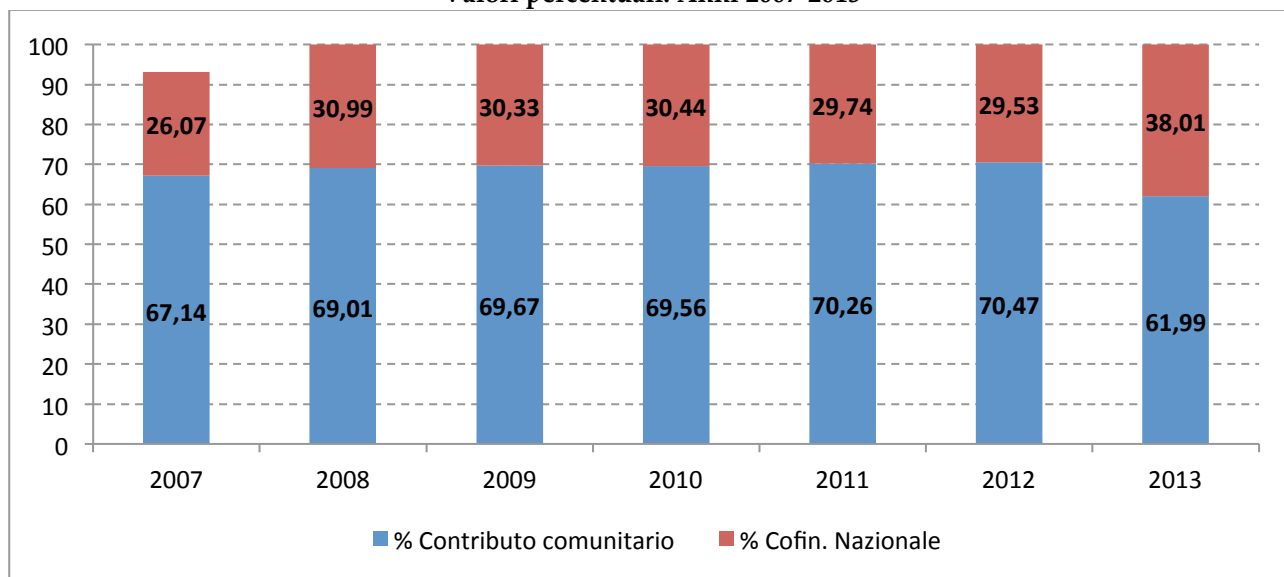
disposizione del Fondo hanno subito un incremento costante nel corso del tempo: nel 2013 sono pari a più di sei volte quelle del 2007.

Figura 4.6 FEI: contributo comunitario e cofinanziamento dello Stato italiano. V.A. Anni 2007-2013



In tutto il periodo il contributo comunitario è superiore a quello nazionale: complessivamente l'apporto comunitario garantisce il 68% della dotazione del Fondo rispetto al 32% assicurato dal cofinanziamento nazionale; l'incidenza dei finanziamenti privati è minima (0,29%).

Figura 4.7 FEI: contributo comunitario e cofinanziamento dello Stato italiano. Valori percentuali. Anni 2007-2013



L'utilizzo del Fondo viene operato con due diverse modalità: la selezione diretta riguarda i progetti di dimensione nazionale proposti e attuati direttamente dalle Amministrazioni centrali, mentre tramite avviso pubblico vengono selezionati i progetti a valenza territoriale. Una quota del fondo annuale che oscilla a seconda degli anni tra il 5% e il 10% è destinata alle attività di assistenza tecnica per lo svolgimento di attività di preparazione, gestione, monitoraggio, informazione, valutazione, controllo e gestione amministrativa.

La pubblicazione on-line delle graduatorie dei progetti ammessi a finanziamento per gli anni finanziari 2007-2011 e la lettura dei programmi annuali 2012 e 2013 consente di identificare le misure che sono state considerate prioritarie e sulle quali sono state concentrate le risorse.

Nel primo caso si tratta di impegni di spesa già adottati, nel secondo caso i dati di spesa sono previsionali così come specificati nei piani finanziari allegati ai programmi annuali.

Tra il 2007 e il 2011 sono state finanziate tra le 8 e le 9 linee di azione diverse. La comparazione in serie storica non è facilmente realizzabile perché l'aggregazione delle attività nelle diverse linee di azione non è omogenea in tutti gli anni considerati.

La distribuzione delle risorse evidenzia in ogni caso che la formazione linguistica e l'educazione civica assorbono la quota maggiore di risorse a eccezione dell'anno finanziario 2007 per il quale sono state assegnate risorse maggiori agli interventi di orientamento al lavoro e formazione professionale. Grande attenzione hanno ricevuto anche i progetti giovanili cui è stato destinato a seconda degli anni tra l'11,7% e il 18,8% delle risorse. Le iniziative di mediazione culturale e sociale e gli interventi di *capacity building* sono le altre linee di intervento maggiormente significative.

Tavola 4.5 Progetti ammessi al finanziamento del Fondo Europeo per l'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi. Anno 2007. Valori in euro.

Azioni	euro	%
1 - Attività di formazione linguistica e orientamento civico	2.009.422,26	23,97
2 - Attività di orientamento al lavoro e formazione professionale	2.071.419,41	24,71
3 - Progetti giovanili	1.535.563,01	18,32
4 - Azioni di sensibilizzazione, di informazione e di comunicazione	1.283.101,60	15,31
5 - Promozione della Figura del mediatore culturale	94.416,00	1,13
6 - Programmi Innovativi per l'integrazione	20.000,40	0,24
7 - Azioni della Consulta Nazionale per i problemi degli immigrati e delle loro famiglie - valutazione e capacity building	1.219.000,00	14,54
8 - Scambio di esperienze e buone pratiche	148.870,00	1,78
TOTALE	8.381.792,68	100

Fonte: graduatorie dei progetti approvati disponibili sul sito del Ministero dell'interno

Tavola 4.6 Progetti ammessi al finanziamento del Fondo Europeo per l'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi. Anno 2008. Valori in euro.

Azioni	euro	%
1 - Attivare misure che garantiscano e migliorino i processi di inclusione sociale (formazione linguistica, orientamento civico, al lavoro e formazione prof.le)	5.167.884,94	44,52
2 - Progetti giovanili	1.815.888,99	15,64
3 - Azioni di sensibilizzazione, di informazione e di comunicazione	1.138.270,14	9,81
4 - Iniziative di mediazione culturale	1.205.690,40	10,39
5 - Programmi innovativi per l'integrazione	685.000,00	5,90
6 - Applicazione del sistema di valutazione delle politiche e degli interventi di integrazione	266.228,17	2,29
7 - Misure di accompagnamento all'inclusione socio-lavorativa degli extracomunitari - capacity building	1.200.000,00	10,34
8 - Scambio di esperienze e buone pratiche	129.420,00	1,11
TOTALE	11.608.382,64	100

Fonte: graduatorie dei progetti approvati disponibili sul sito del Ministero dell'interno

Tavola 4.7 Progetti ammessi al finanziamento del Fondo Europeo per l'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi. Anno 2009. Valori in euro.

Azioni	euro	%
1 - Attivare misure che garantiscano e migliorino i processi di inclusione sociale (formazione linguistica, orientamento civico, al lavoro e formazione prof.le)	7.219.230,39	36,30
2 - Progetti giovanili	2.888.924,46	14,52
3 - Azioni di sensibilizzazione, di informazione e di comunicazione	2.062.457,52	10,37
4 - Iniziative di mediazione culturale	1.359.825,85	6,84
5 - Iniziative di mediazione sociale e promozione del dialogo interculturale	2.293.525,15	11,53
6 - Programmi innovativi per l'integrazione	1.581.592,77	7,95
7 - Applicazione del sistema di valutazione delle politiche e degli interventi di integrazione	500.000,00	2,51
8 - Capacity building: costituzione di strutture e di reti di intervento	1.659.875,20	8,35
9 - Scambio di esperienze e buone pratiche	324.100,00	1,63
TOTALE	19.889.531,34	100

Fonte: graduatorie dei progetti approvati disponibili sul sito del Ministero dell'Interno

Tavola 4.8 Progetti ammessi al finanziamento del Fondo Europeo per l'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi. Anno 2010. Valori in euro.

Azioni	Importo	%
1 - Formazione linguistica, civica, orientamento al lavoro	8.511.111,15	32,13
2 - Progetti giovanili	4.995.341,77	18,86
3 - Informazione, sensibilizzazione, comunicazione	2.397.155,37	9,05
4 - Iniziative di mediazione sociale e promozione del dialogo interculturale	4.444.264,13	16,78
5 - Programmi innovativi per l'integrazione	2.356.560,78	8,90
6 - Applicazione del sistema di valutazione delle politiche e degli interventi di integrazione	864.640,00	3,26
7 - Capacity building	2.795.385,96	10,55
8 - Scambio di esperienza e buone pratiche	125.000,00	0,47
TOTALE	26.489.459,16	100

Fonte: graduatorie dei progetti approvati disponibili sul sito del Ministero dell'Interno

Tavola 4.9 Progetti ammessi al finanziamento del Fondo Europeo per l'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi. Anno 2011. Valori in euro.

Azioni	euro	%
1 - Formazione linguistica ed educazione civica	17.999.997,21	49,42
2 - Orientamento al lavoro e sostegno all'occupabilità	2.333.028,11	6,41
3 - Progetti giovanili	4.269.307,72	11,72
4 - Promozione dell'accesso all'alloggio	1.795.859,41	4,93
5 - Informazione, comunicazione e sensibilizzazione	1.593.308,73	4,37
6 - Mediazione sociale e promozione del dialogo interculturale	3.389.456,88	9,31
7 - Sistema di valutazione delle politiche e interventi di intergrazione	500.000,00	1,37
8 - Capacity building	3.730.135,76	10,24
9 - Scambio di esperienze e buone pratiche	809.999,00	2,22
TOTALE	36.421.092,82	100

Fonte: graduatorie dei progetti approvati disponibili sul sito del Ministero dell'Interno

Per gli anni finanziari 2012 e 2013 sono disponibili solo graduatorie parziali e dunque non è stato possibile ricostruire il quadro di insieme delle risorse effettivamente impegnate. Le linee di indirizzo di gestione del Fondo possono però essere identificate nei piani finanziari previsionali allegati ai programmi annuali.

Tavola 4.10 Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi. Piano finanziario indicativo. Anno 2012. Valori in euro.

Azioni	euro	%
1 - Formazione linguistica ed educazione civica	22.000.000,00	45,36
2 - Orientamento al lavoro e sostegno all'occupabilità	3.000.000,00	6,19
3 - Progetti giovanili	6.000.000,00	12,37
4 - Informazione, comunicazione e sensibilizzazione	2.500.000,00	5,15
5 - Mediazione interculturale	2.200.000,00	4,54
6 - Mediazione sociale e dialogo interculturale	4.000.000,00	8,25
7 - Capacity building	5.000.000,00	10,31
8 - Scambio di esperienze e buone pratiche	1.003.166,08	2,07
Assistenza tecnica	2.793.881,92	5,76
TOTALE	48.497.048,00	100

Fonte: Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi. Programma annuale 2012

Tavola 4.11 Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi. Piano finanziario indicativo. Anno 2013. Valori in euro.

Azioni	euro	%
1 - Formazione linguistica ed educazione civica	20.000.000,00	33,55
2 - Orientamento al lavoro e sostegno all'occupabilità	12.500.000,00	20,97
3 - Integrazione scolastica e inclusione sociale dei giovani stranieri	6.000.000,00	10,06
4 - Integrazione e famiglia	600.000,00	1,01
5 - Informazione, comunicazione e sensibilizzazione	2.500.000,00	4,19
6 - Mediazione sociale, linguistica ed interculturale	6.000.000,00	10,06
7- Dialogo interculturale ed empowerment delle associazioni straniere	1.000.000,00	1,68
8- Valutazione delle politiche	750.000,00	1,26
9 - Capacity building	6.000.000,00	10,06
10 - Scambio di esperienze e buone pratiche	1.246.522,24	2,09
Assistenza tecnica	3.016.521,76	5,06
TOTALE	59.613.044,00	100

Fonte: Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi. Programma annuale 2013

Anche negli anni finanziari 2012 e 2013 continuano a essere considerate prioritarie la formazione linguistica e l'educazione civica. Nell'anno 2013 si osservano però alcune novità. Una particolare rilevanza è riservata agli interventi di orientamento al lavoro e di sostegno all'occupabilità che assorbono il 20,9% delle risorse, scelta suggerita dall'impatto della crisi sul tasso di occupazione dei lavoratori stranieri. Inoltre i progetti rivolti ai giovani vengono specificamente mirati all'integrazione scolastica e sociale. Infine una linea di azione fa specifico riferimento all'esigenza di rafforzamento delle associazioni straniere.

In sintesi

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

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

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

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

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), istituito dalla legge n.189/2002, è il sistema pubblico di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati costituito da una rete di enti locali che accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo per realizzare interventi di "accoglienza integrata" sul territorio. Lo SPRAR è coordinato da un Servizio centrale affidato all'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).

Lo SPRAR costituisce una delle poche esperienze italiane di coordinamento nazionale delle politiche pubbliche in materia di accoglienza e inclusione sociale dei cittadini stranieri che vede una collaborazione in rete tra istituzioni nazionali, enti locali e organizzazioni della società civile.

Le finalità, le metodologie di intervento, gli standard di accoglienza, la struttura a rete del Sistema sono il risultato di un lungo percorso avviato alla fine degli anni '90 da associazioni e organizzazioni non governative nell'ambito del progetto Azione comune, finalizzato all'accoglienza dei richiedenti asilo, titolari di protezione umanitaria o temporanea kosovari.⁶⁴ Proprio l'eterogeneità dei soggetti coinvolti nel progetto consentì di avviare un primo confronto sull'accoglienza e la protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati e di individuare standard minimi comuni di accoglienza. In particolare fu in questa occasione che si iniziò a declinare un'idea di accoglienza non limitata alla dimensione materiale (vitto e alloggio), ma comprensiva di misure di orientamento e assistenza legale, di accompagnamento alla procedura di asilo, di inserimento sociale dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Nacque insomma in questi anni quell'idea di "accoglienza integrata" che ispira oggi le attività dello SPRAR.

Proprio a partire dall'esperienza di Azione comune, nel 2001 il Ministero dell'Interno Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), dopo un ciclo di consultazioni con le organizzazioni della società civile, siglarono un protocollo d'intesa per la realizzazione di un "Programma nazionale asilo" (PNA) il cui coordinamento tecnico fu affidato a una segreteria centrale. Nacque così, nel luglio di quell'anno, il primo sistema pubblico per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, decentrato su tutto il territorio italiano, fondato sulla collaborazione tra istituzioni centrali e locali (Ministero dell'Interno ed enti locali).

⁶⁴ Per una ricostruzione della genesi del sistema SPRAR si veda: ICS, *La protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, Feltrinelli, 2005, pp. 125-140.

Con la Legge 189/2002 il sistema venne istituzionalizzato con la costituzione dello SPRAR il cui coordinamento fu affidato al Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali gestito dall'ANCI. La stessa Legge istituì il Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi per l'Asilo destinato a finanziare i progetti di accoglienza e inserimento sociale di richiedenti asilo e rifugiati presentati dagli enti locali. La dotazione di base del FNPSA è di 5,16 milioni di euro ma viene integrata annualmente con gli stanziamenti previsti nelle leggi di stabilità (prima leggi finanziarie).

Gli enti locali che fanno parte dello SPRAR garantiscono, in collaborazione con le organizzazioni della società civile, oltre all'accoglienza "materiale" misure di orientamento legale e sociale e percorsi individuali di inserimento socio-economico. Tra i servizi erogati ci sono quelli di assistenza sociale, mediazione linguistico culturale, assistenza sanitaria, inserimento lavorativo, assistenza legale nonché l'organizzazione di attività policulturali.

Il Servizio centrale svolge invece attività di informazione, promozione, consulenza e assistenza tecnica agli enti locali, formazione degli operatori nonché di monitoraggio sulla presenza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale sul territorio nazionale.⁶⁵

Tavola 4.12 Il sistema SPRAR. Numero di progetti territoriali, di posti disponibili, copertura regionale e provinciale. Anni 2007-2012.

Anni	numero progetti	enti locali coinvolti	posti disponibili	copertura regionale	copertura provinciale
2007	104	95	3041	19	65
2008	114	101	2541	19	68
2009	138	123	3000	19	68
2010	138	123	3146	19	68
2011	151	128	3000	19	68
2012	151	128	3000	19	68

Fonte: rapporti annuali SPRAR disponibili su www.serviziocentrale.it/index.php?Documenti&i=7

Nota: nel 2008 sono stati aggiunti 1847 posti in via straordinaria; nel 2011 sono stati messi a disposizione della Protezione civile ulteriori 1.500 posti per far fronte alla cosiddetta "Emergenza Nord-Africa"

⁶⁵ Informazioni dettagliate sulle funzioni, le attività e i risultati raggiunti sono disponibili sui rapporti annuali dello SPRAR. Cfr. Censis (a cura di), *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2005*; Censis (a cura di), *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2006*; SPRAR, ANCI, Ministero dell'interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2007/2008*; SPRAR, ANCI, Ministero dell'interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Cittalia, *Rapporto annuale sul Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati Anno 2008/2009*; SPRAR, ANCI, Ministero dell'interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Cittalia, *Rapporto annuale sul Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Anno 2009/2010*; ANCI, Ministero dell'interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Cittalia, *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2010/2011*.

La Tavola 4.12 illustra il numero di progetti territoriali, di enti locali coinvolti, di posti disponibili e la copertura regionale e provinciale che hanno caratterizzato il sistema tra il 2007 e il 2012. Nel 2013 il numero di posti disponibili è stato ampliato in modo significativo sino ad arrivare all'attuale disponibilità di 8.402 posti.⁶⁶

Tavola 4.13 Il sistema SPRAR. Numero di posti disponibili. Anno 2013

Fonte SPRAR	Numero posti
FNPSA triennio 2011/2013	3.000
Allargamento rete SPRAR dicembre 2012	702
Allargamento rete SPRAR maggio 2013	800
Allargamento rete SPRAR giugno 2013	900
Allargamento rete SPRAR luglio 2013	3.000
TOTALE	8.402

Fonte: Servizio Centrale SPRAR

Con Decreto del Capo dipartimento Libertà civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno del 17 settembre 2013 è stato inoltre disposto un ulteriore ampliamento dei posti disponibili che dovrebbe portare la ricettività dello SPRAR nel triennio 2014-2016 a 16.000 posti. Il numero di persone accolte nel Sistema SPRAR è cresciuto nel corso del tempo passando dalle 4.654 persone accolte nel 2005 alle 7.037 persone accolte nel 2012. Va per altro considerato che i dati illustrati nella Tavola 4.14 e nella Figura 4.8 non comprendono le persone accolte nei centri polifunzionali di Milano e Firenze nel 2011 e nel 2012. Accedono al Sistema SPRAR i richiedenti protezione internazionale, i rifugiati, i titolari di protezione umanitaria e i titolari di protezione temporanea.

Tavola 4.14 Persone accolte nel Sistema SPRAR. Anni 2005-2012

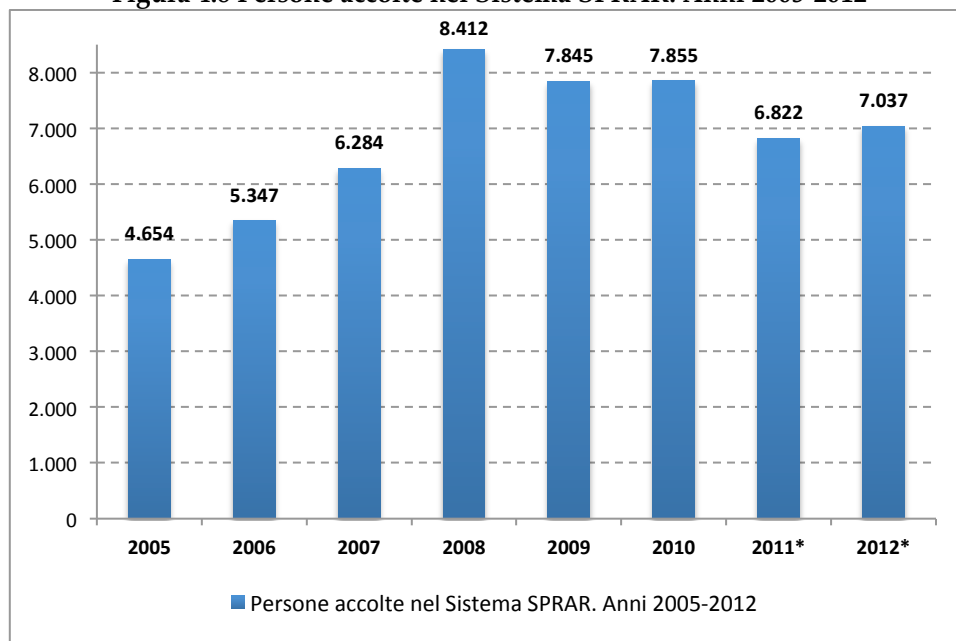
Anno	Persone accolte nella rete SPRAR
2005	4.654
2006	5.347
2007	6.284
2008	8.412
2009	7.845
2010	7.855
2011*	6.822
2012*	7.037

** Al netto persone monitorate nei centri polifunzionali di Milano e Firenze, rientranti nei sistemi cittadini di accoglienza al pari dello SPRAR*

Fonte: Servizio Centrale SPRAR

⁶⁶ I dati proposti sono aggiornati a ottobre 2013. È in previsione un ulteriore ampliamento dei posti disponibili entro la fine dell'anno.

Figura 4.8 Persone accolte nel Sistema SPRAR. Anni 2005-2012



Il Fondo Nazionale per le Politiche ed i Servizi dell'Asilo (FNPSA) costituisce la principale fonte di finanziamento del Sistema. Gli enti locali che presentano domanda di finanziamento per i progetti territoriali di accoglienza sono tenuti a garantire un cofinanziamento pari ad almeno il 20% del costo complessivo. Per gli anni 2005-2007 sono confluite nel FNPSA le risorse del Fondo Europeo per i Rifugiati che sono state specificamente destinate al finanziamento dei progetti di accoglienza rivolti alle cosiddette "categorie vulnerabili". Per gli anni 2005-2007, vi sono confluite anche le risorse messe a disposizione dal Decreto legislativo n.140 del 2005 per il recepimento della Direttiva Comunitaria 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Il Decreto ha disposto (Art.13) un incremento annuo delle dotazioni del Fondo di 17.731.000 euro.

La Tavola 4.15 e la Figura 4.9 illustrano l'ammontare degli stanziamenti destinati allo SPRAR tra il 2005 e il 2013. Sino al 2010 i dati si riferiscono alla spesa effettivamente sostenuta, per gli anni 2011-2013 si riferiscono invece agli stanziamenti programmati. I dati, forniti dal Servizio Centrale SPRAR, non comprendono le risorse messe a disposizione da parte degli enti locali a cofinanziamento dei progetti di accoglienza territoriale.

Nell'intero periodo il sistema ha potuto contare su stanziamenti pari a 279,2 milioni di euro, di cui 243,2 provenienti dal FNPSA e 36 milioni garantiti con risorse straordinarie. Nel corso del tempo gli stanziamenti annuali hanno conosciuto una crescita significativa passando dai circa 10,6 milioni del 2005 agli oltre 45,9 milioni del 2013.

Tavola 4.15 Risorse assegnate al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Anni 2005-2013

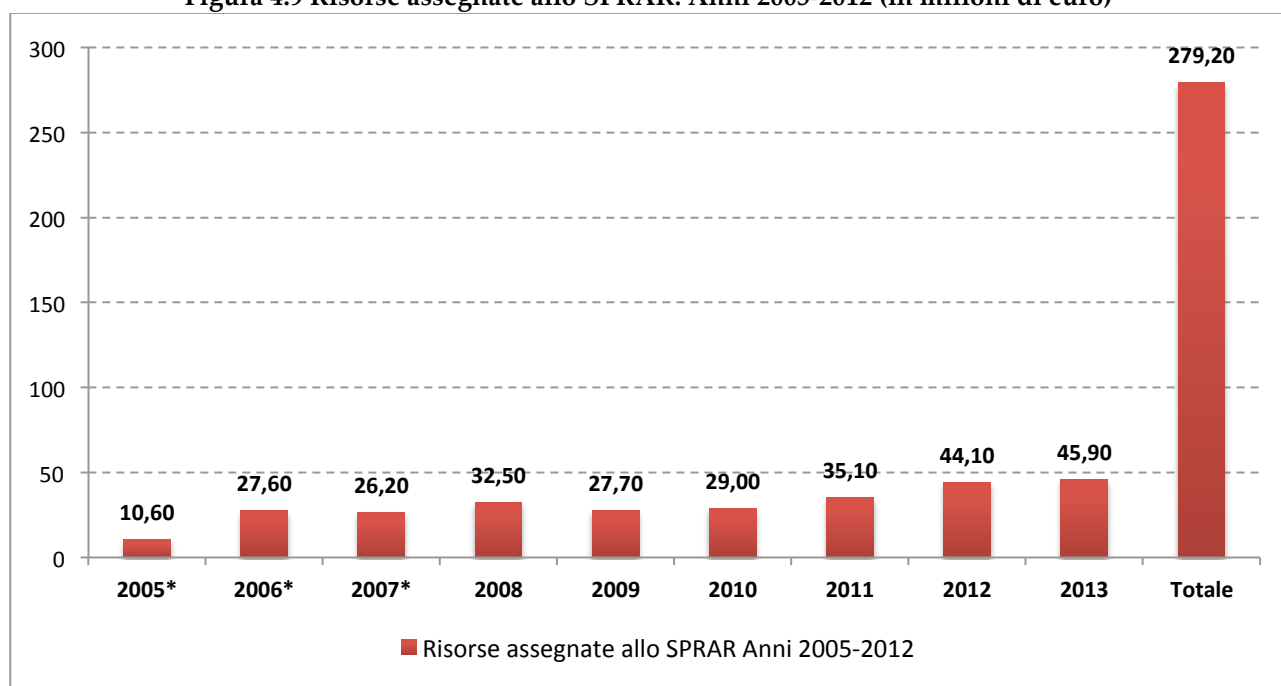
Anno	Risorse totali	FNPSA	Risorse straordinarie	Fonte risorse straordinarie
2005*	10.604.732,66	10.604.732,66	0,00	
2006*	27.670.067,05	27.670.067,05	0,00	
2007*	26.299.380,39	21.676.980,39	4.622.400,00	<i>Opcm 3620/2007</i>
2008	32.571.444,85	20.937.284,85	11.634.160,00	<i>Opcm 360</i>
2009	27.782.182,94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

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

Fonte: Servizio Centrale SPRAR

Tale aumento è innanzitutto dovuto al progressivo ampliamento dei posti resi disponibili passato dai 4.654 del 2005 agli 8.400 del 2013. Inoltre va considerato che gli interventi rivolti alle persone più vulnerabili, che sono aumentati nel corso del tempo e richiedono servizi specializzati, hanno costi più elevati. Si tratta di persone che hanno subito tortura, con problemi di salute fisica o che si trovano in condizioni di disagio psichico o psicologico, di minori non accompagnati o di donne in stato di gravidanza e sole che necessitano di percorsi individuali di assistenza.

Figura 4.9 Risorse assegnate allo SPRAR. Anni 2005-2012 (in milioni di euro)



La finalità per così dire "istituzionale" dello SPRAR è quella di creare le condizioni per un inserimento autonomo delle persone titolari di protezione nella società italiana. Come molti degli operatori impegnati nelle attività di tutela e di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati sostengono, sino a oggi la ricettività del sistema è stata insufficiente rispetto alle esigenze. Lo testimoniano per altro le diverse esperienze di occupazione di stabili che hanno coinvolto richiedenti asilo e rifugiati a Roma, a Milano e in molte altre città italiane che evidenziano come vi siano nel nostro paese migliaia di persone titolari di protezione che sono lasciate a sé stesse e non trovano nel sistema pubblico un supporto al loro inserimento sociale ed economico. Lo testimoniano anche i numerosi profughi eritrei e siriani giunti sulle nostre coste nelle ultime settimane che cercano di non farsi identificare per poter lasciare l'Italia e chiedere protezione nei paesi del Nord-Europa, dove possono contare su un sistema di accoglienza molto più "generoso" del nostro.

La scelta del Ministero dell'Interno di ampliare la ricettività del Sistema a 16.000 posti per il prossimo triennio è un buon segnale. Purché un cambiamento così repentino, che raddoppia i posti disponibili in così poco tempo, sia gestito in modo tale da evitare di compromettere i caratteri distintivi dello SPRAR: un modello di accoglienza centrato sulle persone, diffuso sul territorio, fondato sui piccoli numeri, rapportato alle realtà locali, qualificato e non limitato al vitto e all'alloggio. È insomma da evitare che si ripetano gli errori compiuti nel 2011 nel corso della gestione della cosiddetta emergenza Nord-Africa: allora l'improvvisazione di un sistema di accoglienza, per altro parallelo a quello dello SPRAR, comportò, come vedremo, un enorme investimento di risorse pubbliche di cui approfittarono enti e soggetti di varia specie, assolutamente inadeguati a fornire alle persone un servizio di accoglienza dignitoso.

In sintesi

Lo SPRAR è il sistema pubblico di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati costituito da una rete di enti locali che accedono al Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) per realizzare interventi di accoglienza integrata sul territorio. Lo SPRAR è coordinato da un Servizio centrale affidato all'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani).

Attualmente il Sistema ha una ricettività pari a 8.402 posti ma il Ministero dell'Interno ha già previsto un ampliamento a 16.000 posti per il triennio 2014-2016.

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

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

Le risorse assegnate allo SPRAR tra il 2005 e il 2013 sono pari a 279,2 milioni di euro, di cui 243,2 milioni sono stati messi a disposizione dal FNPSA e 36 milioni provengono da fondi straordinari. Gli stanziamenti hanno conosciuto nel corso del tempo una crescita significativa passando dai circa 10,6 milioni di euro del 2005 agli oltre 45,9 milioni di euro nel 2013.

4.4 Le risorse stanziare per la cosiddetta "emergenza Nord-Africa"

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

Nel corso del 2011 sono arrivate in Italia 62.692⁶⁷ persone, partite da Tunisia, Libia e coste del Mediterraneo orientale⁶⁸. Un numero che – malgrado una sua prevedibilità nell’analisi del contesto internazionale – ha colto alla sprovvista le istituzioni italiane che nei due anni precedenti avevano registrato arrivi via mare nettamente inferiori⁶⁹, a causa dello sbarramento della rotta mediterranea e dell’inasprimento dei controlli marittimi previsti dagli accordi italo-libici⁷⁰.

Alla dichiarazione dello stato di emergenza nel febbraio 2011 sono seguite, nello stesso anno e nel successivo⁷¹, decine di provvedimenti - decreti, ordinanze e circolari - volti a definire *in progress* le modalità di intervento per garantire la prima assistenza e l’accoglienza alle persone in arrivo in Italia. Il Commissario straordinario, delegato per *“la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza”* – incarico ricoperto per i primi mesi dal prefetto di Palermo, poi dal 13 aprile 2011⁷² dal capo del Dipartimento nazionale di Protezione civile – si è affidato a questa sequenza di disposizioni per affrontare la cosiddetta *“emergenza Nord Africa”* (presto

⁶⁷ Audizione della ministra dell’Interno Anna Maria Cancellieri davanti al Comitato Accordo Schengen della Camera dei Deputati, 25 settembre 2012.

⁶⁸ Ministero dell’Interno, comunicato stampa 28 dicembre 2012: 28.100 persone circa provenienti dalla Tunisia; 28.400 partite dalla Libia; 6.100 dalle coste del Mediterraneo orientale.

⁶⁹ 9.573 migranti arrivati via mare nel 2009; 4.406 nel 2010 (Fonte: Ministero dell’Interno).

⁷⁰ *“Trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione”*, 30 agosto 2008. Il 4 febbraio 2009 i ministri dell’Interno dei due Paesi hanno siglato un protocollo aggiuntivo di carattere operativo. L’applicazione del trattato ha comportato un rafforzamento delle misure di pattugliamento delle coste con un inasprimento delle misure di controllo, nonché una strategia di rimpatri verso altri Paesi africani e di detenzione attuata dal Governo libico.

⁷¹ Lo *“stato di emergenza”*, inizialmente previsto fino al 31 dicembre 2011, è stato prorogato fino alla medesima data dell’anno successivo con DPCM del 6 ottobre 2011, facendo poi rientrare nell’ordinarietà di competenza del Ministero dell’Interno la responsabilità degli interventi relativi all’ingresso in Italia dei cittadini stranieri.

⁷² OPCM n. 3933/2011

ribattezzata più stringatamente “ENA”), ivi compresa l’attuazione del *Piano di accoglienza dei migranti*, delineato in conferenza unificata con un accordo tra Stato, Regioni ed enti locali⁷³.

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

Oltre all’allestimento di posti di accoglienza che, come si vedrà più avanti, sono stati caratterizzati da una marcata eterogeneità di funzionamento, l’insieme degli interventi in capo al Commissario delegato hanno riguardato le misure più disparate, per la cui attuazione sono state stanziare risorse economiche.

Per rendere immediata la lettura della complessità degli stanziamenti disposti da una ventina tra ordinanze e decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁷⁴ (V. Tavole n.1a e b in appendice), si è scelto di ricomporre il quadro degli interventi in otto differenti tipologie: assistenza, forze e mezzi, accordo Italia-Tunisia, detenzione, Lampedusa, rimpatri, aiuti umanitari, ambiente.

Si è proceduto secondo questo approccio, anche alla luce di quanto dichiarato in sede di audizione davanti alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato⁷⁵ dal capo del Dipartimento di Protezione civile, Franco Gabrielli, Commissario delegato per l’“ENA”, il quale ha precisato che:

«(...) sono stati stanziati 797.487.063 euro per quanto riguarda il 2011 e 495 milioni di euro per l’esercizio 2012; il totale, quindi, è pari a poco più di 1,2 miliardi di euro. Questa cifra, però, va disaggregata in quanto

⁷³ Il “Piano per l’accoglienza dei migranti” è stato concordato in sede di Conferenza unificata il 6 aprile 2011 e pubblicato il 12 aprile 2011. Con ordinanza di Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3933 del 13 aprile 2011 il Piano è stato affidato per l’attuazione al Commissario straordinario delegato.

⁷⁴ I principali provvedimenti che hanno assegnato risorse per “il superamento dell’emergenza Nord Africa” sono stati: OPCM n.3924 18/02/2011; OPCM n.3933 23/04/2011; OPCM n.3934 21/04/2011; OPCM n.3936 21/04/2011; DPCM n. 2090 02/05/2011; OPCM n.3947 16/06/2011; OPCM n.3951 12/07/2011; OPCM n.3955 26/07/2011; OPCM n.3958 10/08/2011; OPCM n.3962 06/09/2011; OPCM n.3965 21/09/2011; OPCM n.3966 30/09/2011; OPCM n.3970 10/ 2011; OPCM n.3975 07/11/2011; OPCM n.3982 23/11/2011; OPCM n.3991 30/12/2011; OPCM n.4000 23/01/2012; OPCM n.0024 09/11/2012; OPCM n.0033 28/12/2012; OPCM n.0076 11/04/2013.

⁷⁵ Senato della Repubblica, resoconto stenografico n. 123, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani – 133° seduta, mercoledì 31 ottobre 2012.

solo poco meno di 600 milioni di euro sono stati destinati all'assistenza e all'accoglienza; il resto è stato impegnato dal Governo in altre voci come, ad esempio, per il finanziamento degli accordi con la Tunisia e con la Libia, per il sostegno delle Forze Armate intervenute, per il contributo dell'apparato del Ministero dell'interno (...)»⁷⁶.

L'analisi dei diversi provvedimenti adottati evidenzia che il totale delle risorse stanziato risulta superiore a quanto dichiarato dal capo Dipartimento; ciò è riconducibile al fatto che, successivamente alla data della menzionata audizione, sono state pubblicate tre ordinanze⁷⁷ che hanno previsto ulteriori stanziamenti, tali da allineare le dichiarazioni del prefetto Gabrielli con la ricostruzione riportata nella Tavola sotto riportata.

Tavola 4.16 Risorse pubbliche stanziato per il "superamento dello stato di emergenza" ex OPCM 3933/2011

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

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

Analizziamo nel dettaglio gli stanziamenti sopra indicati.

È stato previsto un ampio dispiegamento di "forze e mezzi", che ha riguardato:

- il rafforzamento del personale (sia come lavoro straordinario che come impiego temporaneo) della Croce Rossa Italiana, delle Forze Armate, dei Vigili del Fuoco, della Polizia, delle Capitanerie di Porto, delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (in relazione alle cinque sezioni istituite in via straordinaria), del contingente in carico alla struttura commissariale;

⁷⁶ Ibidem

⁷⁷ OPCM n. 0024 09/11/2012; OPCM n. 0033 28/12/2012; OPCM n. 0076 11/04/2013

- il rimborso delle missioni di Croce Rossa in Tunisia, del personale del Dipartimento nazionale di Protezione civile impiegato nei gruppi di monitoraggio e assistenza (GMA)⁷⁸, del personale delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale;
- il reintegro, la manutenzione, il ripristino o la riparazione dei materiali e delle attrezzature utilizzate dalla Croce Rossa, dai vigili del fuoco, dal soccorso pubblico;
- la rimozione dalle isole siciliane delle imbarcazioni utilizzate dai migranti per attraversare il Mediterraneo;
- l'utilizzo delle unità navali per il trasferimento dei cittadini migranti verso la terra ferma.

583.257.864,06 euro le risorse complessivamente stanziare.

Si è data attuazione all'accordo italo-tunisino, siglato il 5 aprile 2011 con l'intento – così come spiegato dall'allora ministro dell'Interno Roberto Maroni – di “*chiudere il rubinetto dei nuovi sbarchi*”⁷⁹. L'accordo ha previsto un rafforzamento da parte del Governo tunisino dei controlli sulle partenze e la collaborazione per i rimpatri di cittadini tunisini dall'Italia, nel caso di arrivi successivi al 5 aprile⁸⁰. Il Governo italiano ha inoltre donato alla Tunisia sei motovedette, quattro pattugliatori e un centinaio di fuoristrada.

179.005.000,00 euro le risorse complessivamente stanziare.

Tra gli interventi per il “superamento dello stato di emergenza” sono rientrate anche le misure per la detenzione amministrativa di cittadini stranieri senza una regolarità di soggiorno sul territorio

⁷⁸ I gruppi di monitoraggio e assistenza (GMA) sono stati costituiti con il decreto del 27 luglio 2011 con l'obiettivo di supportare i Soggetti attuatori regionali e verificare le modalità di accoglienza adottate. Oltre al personal del Dipartimento di Protezione civile, ai GMA hanno partecipato rappresentanti del ministero dell'Interno e di ANCI, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni. Oltre all'organizzazione regionale, alle strutture e al vitto sono è stata monitorata l'erogazione di servizi quali la mediazione linguistico culturale, l'informazione e l'orientamento legale, l'inserimento della lingua italiana, l'orientamento ai servizi sul territorio, l'assistenza socio-sanitaria, etc.

⁷⁹ Ministero dell'Interno - Immigrazione, siglato l'accordo tra Italia e Tunisia. Sottoscritta a Tunisi dal ministro Maroni l'intesa che impegna le autorità del Paese nordafricano a rafforzare i controlli sulle partenze e ad accettare il rimpatrio diretto per i nuovi arrivi in Italia, Roma 6 aprile 2013

(http://disabili.mininterno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/2100_500_ministro/000073_2011_04_06_accordo_Italia-Tunisia.html_2082743720.html)

⁸⁰ Il 5 aprile 2011 coincide con una data determinante per il riconoscimento della protezione temporanea ai sensi dell'articolo 20 del T.U. sull'immigrazione (Decreto legislativo n. 286/1998). Con DPCdM 5 aprile 2011 si è, infatti, stabilito che questa venisse concessa solamente a quanti entrati in Italia dall'inizio del 2011 fino al giorno di pubblicazione del decreto e non oltre. Ne sono pertanto diventati titolari prevalentemente cittadini provenienti dalla Tunisia, arrivati in Italia per primi e con il chiaro progetto migratorio di raggiungere altre destinazioni europee: su tutte la Francia.

nazionale e pertanto sono stati assegnati finanziamenti per l'adeguamento, la manutenzione e la gestione di tre nuovi Centri di Identificazione ed Espulsione (Cie): Palazzo San Gervasio (Pz); Santa Maria Capua Vetere (Ce); Kinisia-Trapani.

41.256.890,00 euro le risorse complessivamente stanziare.

Sono stati stanziati fondi per prevenire la compromissione dell'ambiente marino a causa del versamento di oli e liquidi esausti dalle imbarcazioni nel canale di Sicilia, nonché per intervenire in favore del comune di Lampedusa, per supportarlo nella riqualificazione ambientale e delle strutture utilizzate sull'isola, nella gestione dei rifiuti, nell'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili, nonché per garantire i rifornimenti di acqua potabile.

28.698.730,28 euro le risorse complessivamente stanziare per gli interventi sull'isola di Lampedusa e 100.000,00 euro quelle destinate ad altri interventi in ambito ambientale.

Nel quadro complessivo degli interventi sovrintesi dal Commissario straordinario per il superamento dello stato di emergenza sono rientrate infine anche le misure volte a fornire alla Tunisia beni e materiali per l'assistenza alla popolazione locale (una previsione riconducibile all'inizio del 2011 e contestuale alla dichiarazione dello stato di emergenza), nonché la convenzione siglata (e poi prorogata) con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) per procedere ai rimpatri volontari assistiti.

1.000.000,00 euro le risorse stanziare per gli "aiuti umanitari" in Tunisia e 1.809.584,80 euro quelle per i rimpatri assistiti.

Il tema dell'assistenza deve necessariamente essere trattato in maniera separata, in quanto ha riguardato interventi direttamente rivolti ai cittadini migranti, creando un sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale, ulteriore rispetto ai due esistenti - il circuito dei CARA (centri di accoglienza governativi per richiedenti asilo) e del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)⁸¹ - già di per sé difficilmente dialoganti e profondamente differenti, negli obiettivi, negli standard e nelle modalità di intervento.

⁸¹ Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) è composto dalla rete degli enti locali che accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo per realizzare interventi di "accoglienza integrata" sul territorio. Insieme al prezioso supporto delle realtà del terzo settore, tali enti garantiscono una presa in carico delle persone accolte, attraverso la disponibilità di servizi di assistenza, orientamento, informazione e accompagnamento, che superano la mera "accoglienza materiale" (vitto e alloggio) in funzione di obiettivi incentrati sull'autonomia delle persone e sulla loro inclusione sociale. Lo SPRAR è di fatto nato nel 2001 con il Programma nazionale asilo (PNA), successivamente istituzionalizzato con la legge n. 189/2002. Il coordinamento dello SPRAR è di competenza dell'ufficio

Nella voce “assistenza” sono rientrate tipologie di intervento tra di loro molto eterogenee, se non addirittura conflittuali e incompatibili. Vi sono state, pertanto, ricomprese, le misure di primo soccorso, così come l’accoglienza secondo la distribuzione territoriale programmata dal Dipartimento di Protezione civile; l’inserimento di migranti in tendopoli (come quella allestita a Manduria), e nel contempo l’attivazione di veri e propri centri in immobili; l’assistenza nelle grandi strutture destinate a migliaia di ospiti (a Lampedusa, nel *Residence degli Aranci* di Mineo, in una caserma di Civitavecchia), e contestualmente in piccoli centri collettivi e negli appartamenti; l’accoglienza in progetti specificatamente dedicati, così come in strutture alberghiere⁸². Come “assistenza” sono stati considerati il “vitto e alloggio”, operazioni come la requisizione degli immobili e attività di manutenzione e gestione e i servizi alla persona di informazione, orientamento e accompagnamento. Nella gestione dei servizi di “assistenza” previsti dal piano nazionale di Protezione civile sono rientrati enti con competenze disperate: dalla Croce Rossa agli albergatori; dalle associazioni, alle cooperative sociali alle ditte private; da enti con personale improvvisato e con capacità estemporanee, a realtà fondate sull’apporto di operatrici e operatori dell’accoglienza con competenze e professionalità decennali, garanti di una effettiva presa in carico di richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Si comprende, dunque, quanto “assistenza” sia stata una definizione comprendente una molteplicità di interventi tanto eterogenei e in termini qualitativi non immediatamente distinguibili dalla lettura dei provvedimenti che ne hanno definito la copertura economica.

Con l’OPCM n. 3948 del 20 giugno 2011, i Soggetti attuatori⁸³ di Protezione Civile sono stati autorizzati a stipulare contratti o convenzioni, con soggetti pubblici o privati, per garantire “la più ampia accoglienza” sui territori regionali, facendo riferimento al capitolato per la gestione dei CARA o, in alternativa, alle linee guida dello SPRAR. La scelta tra queste tipologie di standard è stata

del Servizio Centrale, istituito dal Ministero dell’Interno ai sensi della medesima legge e affidato per norma ad ANCI, Associazione nazionale dei comuni italiani.

⁸² È il Commissario straordinario Gabrielli, sempre in occasione con l’audizione con la Commissione Diritti Umani del Senato del 31 ottobre 2012, a individuare le categorie delle strutture coinvolte nel piano di accoglienza di Protezione civile: strutture alberghiere (25%); strutture del circuito del privato sociale, religioso e laico (48%); strutture comunali (19%); strutture del Ministero dell’Interno (1%); immobili di privati (6%); caserme e strutture di Protezione civile (1%).

⁸³ In ogni regione (a eccezione dell’Abruzzo) sono stati individuati soggetti responsabili (c.d. Soggetti attuatori) sia per il reperimento di strutture in cui ospitare i migranti e che per la gestione delle medesime strutture, individuando a loro volta gli enti con cui stipulare le convenzioni per la realizzazione delle misure di “accoglienza”. Alcune Regioni hanno fatto proprio questo duplice intervento, altre hanno demandato ai prefetti dei capoluoghi di regione la componente di gestione operativa. In Lombardia e Veneto entrambi i compiti sono stati affidati alle prefetture.

determinante, perché differenti sono gli obiettivi nelle due tipologie di strutture (la prima con un'accoglienza basica di primo livello, funzionale a un periodo di permanenza che non dovrebbe superare i 35 giorni; la seconda finalizzata alla costruzione di percorsi di autonomia e di inclusione sociale), differenti le caratteristiche e le metodologie dei servizi erogati. Inoltre la medesima OPCM n. 3948 ha altresì aperto una "terza via", perché per l'espletamento delle attività conformemente a una delle due modalità di accoglienza, l'ordinanza ha indicato di procedere "*compatibilmente con la situazione di emergenza in atto*", che può tradursi come un'esplicita possibilità di andare in deroga e di non conformarsi né ai CARA, né allo SPRAR, scivolando verso un'assistenza di bassa soglia.

A prescindere dagli standard adottati, i Soggetti attuatori nella stipula delle convenzioni hanno avuto come riferimento economico l'importo di 46 euro pro-die/pro-capite. Paradossalmente per le realtà già facenti parte della rete strutturale dello SPRAR, che autonomamente avevano messo a disposizione della Protezione civile ulteriori posti, si è definito un pro-die/pro-capite in linea con la media del *Sistema di Protezione* e pertanto pari a soli 35 euro⁸⁴. Il paradosso consiste nell'aver preventivamente stabilito di pagare i centri, che già avrebbero comunque messo a disposizione servizi alla persona, meno di altri che gli stessi servizi non sarebbero stati in grado di garantire, come nel caso delle strutture alberghiere. Si è, inoltre, definito che l'importo giornaliero fosse corrisposto indipendentemente dall'utilizzo dell'importo convenzionato, con quote variabili dai 5 (per strutture con oltre 121 posti) agli 8 euro (per strutture non superiori ai 40 posti).

Si è così profilata una netta demarcazione tra una "accoglienza" – spesso anche difficilmente definibile come tale – messa in atto in strutture inadeguate e incentrata sul carattere materiale dell'assistenza, fondata sul binomio "vitto e alloggio", e un'accoglienza integrata, sulla scia di quella proposta dallo SPRAR, completa di servizi di accompagnamento, informazione e orientamento. La differenza è stata abissale in termini di qualità dell'intervento (e di efficacia, nel percorso di affrancamento delle persone dallo stesso bisogno di accoglienza) ed economici, perché un conto è comprendere nel pro-die/pro-capite le sole prestazioni materiali, altra cosa è includervi i servizi, che si traducono in maggiori spese e in un maggiore lavoro.

Si affidano alle parole del capo Dipartimento di Protezione Civile, Franco Gabrielli, le considerazioni circa l'impatto economico che il piano di accoglienza ha avuto. Le sue riflessioni, in

⁸⁴ Con nota del capo del Dipartimento di Protezione civile, 27 luglio 2011, si comunica ai Soggetti attuatori la possibilità di riconoscere un importo maggiore dei 35 euro pro-die/pro-capite, una volta acquisito il parere del Servizio Centrale dello SPRAR.

occasione dell'audizione con la Commissione Diritti Umani del Senato, sono relative al solo caso del *Residence degli Aranci* di Mineo, ma possono estendersi ad altri contesti analoghi, riscontrabili in altri territori, soprattutto nel momento storico che si sta vivendo, caratterizzato dalla grave crisi economica in cui versa l'Italia: *“l'attività di accoglienza”* – ha concluso Gabrielli – *“ha generato un indotto in un territorio non particolarmente beneficiato da attività di altro genere”*.

Tracciare un bilancio sui risultati del piano di accoglienza messo in atto dalla Protezione civile non è facile, perché i puntuali aggiornamenti fatti dal Dipartimento nel corso dei due anni trascorsi fotografavano settimanalmente il numero delle presenze⁸⁵, ma senza definire uno storico dei migranti effettivamente accolti. In alternativa sarebbe stato interessante procedere a un'analisi delle *“giornate accoglienza”*, che dai documenti disponibili non sono ricostruibili se non nel caso dei minori non accompagnati e per un periodo di tempo limitato.⁸⁶

Se ad agosto 2011 le persone in accoglienza erano 16.788; un anno dopo avevano raggiunto il numero massimo con le 26.490 presenze al 31 di agosto⁸⁷. Al termine dello stato di emergenza, il 31 dicembre 2012, erano ancora in accoglienza oltre 17.000 migranti. Il 18 febbraio 2013 una circolare del ministero dell'Interno (dal 1° gennaio del medesimo anno subentrato al Dipartimento di Protezione Civile per il coordinamento delle misure di accoglienza rientrate nella *“gestione ordinaria”*⁸⁸) ha previsto una continuazione delle attività di accoglienza per le sole *“categorie vulnerabili”*, rimandando allo SPRAR la presa in carico nel caso di disponibilità di posti.

Tale passaggio è stato possibile solo per un numero limitato di persone, perché alla chiusura della cosiddetta *“emergenza Nord Africa”*, nei posti strutturali del Sistema di Protezione⁸⁹ non c'erano molte disponibilità. D'altra parte gli allargamenti dello stesso SPRAR, previsti dalla OPCM n. 3965 del 21 settembre 2011 (9 milioni di euro) e dalla OPCM n. 0024 del 9 novembre 2012 (5 milioni di euro), sono stati realizzabili rispettivamente nel dicembre 2012 (702 posti aggiuntivi per dodici mesi) e nel maggio 2013 (800 posti ulteriori per sei mesi), disponendo – su chiara indicazione del

⁸⁵ I numeri dell'accoglienza: www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS24974

⁸⁶ Negli allegati alla OPCM n. 019 10/09/2012 è riportato che, a fronte di una richiesta da parte dei comuni per il rimborso di oltre 24 milioni di euro per le spese sostenute per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, per il periodo compreso tra la fine di settembre 2011 e la fine di giugno 2012, si erano pagati 9.799.598,58 euro, corrispondenti a 135.990 giornate di accoglienza (pari al numero dei minori per i giorni in accoglienza).

⁸⁷ Dato confermato dalla ministra dell'Interno Anna Maria Cancellieri con le dichiarazioni rilasciate in occasione della chiusura dello stato di emergenza – comunicato stampa del Ministero dell'Interno, 28 dicembre 2012.

⁸⁸ OPCM n.0033 28 dicembre 2012

⁸⁹ 3.000 posti finanziati in 151 progetti di accoglienza differenti dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Ministero dell'Interno – un'accoglienza per richiedenti protezione internazionale differente da quella offerta a coloro che erano arrivati nei due anni precedenti e che erano stati accolti nel circuito dell'"ENA".

Risulta, pertanto, che ad agosto 2013 le segnalazioni inviate dalle prefetture al Servizio Centrale⁹⁰ – per una ulteriore presa in carico nello SPRAR – hanno riguardato almeno 1.189 persone ancora coinvolte nella continuazione degli interventi straordinari di accoglienza di Protezione civile, iniziati negli anni precedenti. A queste sono da aggiungersi altre decine e decine di ulteriori richieste di accoglienza segnalate da associazioni, ONG, enti locali, sportelli e servizi dei territori che riguardano sempre migranti arrivati tra il 2011 e il 2012.

A distanza di oltre due anni e mezzo dall'avvio delle misure straordinarie nell'ambito dell'"ENA" continuano a essere tante, dunque, le situazioni di accoglienza non risolte (e ora anche difficilmente quantificabili), che attualmente ricadono in maniera inesorabile sui territori, già profondamente messi in difficoltà dal taglio delle risorse economiche.

È questa la conseguenza della cronicizzazione di una "emergenza" protrattasi per quasi ventiquattro mesi, durante i quali la programmazione degli interventi è stata definita di volta in volta – attraverso le decine di provvedimenti che, come visto sopra, si sono susseguite nel tempo – sulla base di un piano iniziale che aveva previsto una "distribuzione" sul territorio dei cittadini migranti, senza però una progettazione generale e comune, finalizzata a percorsi, se non di effettiva inclusione sociale, almeno di affrancamento dal bisogno stesso di accoglienza. In questo contesto diversi fattori hanno giocato a contribuire alla cronicizzazione: la mancata previsione di una protezione temporanea per quanti sono arrivati in Italia dopo il 5 aprile 2011 e pertanto sono stati incanalati forzatamente nella procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, con tempi di attesa dilatati e il perdurare di una posizione di incertezza, giuridicamente precaria⁹¹;

⁹⁰ Al Servizio Centrale dello SPRAR - oltre ai compiti di coordinamento, assistenza, informazione, formazione e supporto agli enti della rete del *Sistema di Protezione* – spetta la responsabilità di raccogliere le richieste di accoglienza provenienti dal territorio (prefetture, CARA, enti locali, associazioni, ecc.) e procedere all'inserimento delle persone segnalate, ferma restando la disponibilità dei posti e la loro compatibilità con le esigenze e le caratteristiche degli interessati.

⁹¹ Con il DPCdM 5 aprile 2011 è stata riconosciuta la protezione temporanea (art. 20, d.lgs. n.286/1998) unicamente ai migranti provenienti dai Paesi del Nord Africa ed entrati in Italia entro e non oltre il 5 aprile 2011. Gli altri, arrivati dopo tale data, sono stati incanalati – anche loro malgrado – nella procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, divenendo pertanto richiedenti asilo. Con tale status hanno atteso per lungo tempo le audizioni con le commissioni territoriali preposte che, sebbene rinforzate di sezioni aggiuntive, non sono state in grado di sostenere l'aumento del carico di lavoro, impiegando anche diversi mesi per procedere all'esame delle singole istanze di

l'eterogeneità delle competenze messe in campo per realizzare gli interventi di accoglienza, con l'estemporanea comparsa di molti attori improvvisati, senza le necessarie capacità, né i sufficienti background formativi ed esperienziali; l'aver adottato in molti casi gli standard previsti dal capitolato dei CARA, pensati per permanenze sulla carta non superiori ai 35 giorni e applicati a situazioni di ospitalità durate fino a quasi due anni. Infine, la previsione di un contributo per favorire le uscite dall'accoglienza di 500,00 euro⁹² pro capite ha assunto più le caratteristiche di un "trattamento di fine rapporto" che di un supporto a un percorso di inserimento, quasi una liquidazione fine a se stessa, là dove mancante di una progettazione individualizzata di inclusione e di una effettiva presa in carico. In diversi casi è terminato così un periodo di ospitalità di richiedenti e titolari di protezione internazionale, accolti in temporanei giacigli per la notte, ma senza un progetto di inclusione, né l'individuazione di prospettive future, tanto di permanenza in Italia, quanto di rientro o trasferimento in Paesi terzi.

La redazione del presente capitolo è terminata all'indomani della pubblicazione del Decreto ministeriale per l'accesso al Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'asilo, fonte di finanziamento della rete dello SPRAR per il triennio 2014/2016⁹³. Il ministero dell'Interno prevede un rafforzamento della sua capacità ricettiva, con un importante aumento dei posti, e questo induce a sperare che finalmente potrà delinearsi il percorso verso un sistema unico di accoglienza con l'obiettivo da un lato di ottimizzare le risorse pubbliche, evitando sprechi e il replicarsi degli interventi, dall'altro di innalzare gli standard minimi di accoglienza in ogni contesto (dalle zone di primo arrivo ai territori), in favore di ogni persona arrivata in Italia per cercare protezione. Nessuna esclusa.

protezione. Una tardiva concessione della protezione umanitaria – a conclusione di una macchinosa procedura di riesame delle domande di protezione – è stata contemplata solo con una circolare del ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà civili e immigrazione (25 ottobre 2012), "*Documento di indirizzo per il superamento dell'Emergenza Nord Africa – Tavolo di coordinamento nazionale*".

⁹²Con circolare del ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà civili e immigrazione - 18 febbraio 2013, "*Chiusura dell'emergenza umanitaria Nord Africa*" – è stata prevista la possibilità di erogare 500 euro pro capite a quanti ancora presenti all'interno dei centri attivati nell'ambito del piano nazionale di Protezione civile "*al fine di regolare le modalità di uscita dalle strutture di accoglienza al termine dei 60 giorni* (periodo di ospitalità ulteriormente previsto per la prosecuzione delle misure di assistenza in regime ordinario, di competenza del ministero dell'Interno dal 1° gennaio 2013)".

⁹³ Decreto del Ministero dell'Interno 30 luglio 2013.

In sintesi

Il 12 febbraio 2011 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha dichiarato lo stato d'emergenza, a seguito della ripresa (dopo circa due anni di sbarramento delle rotte del mare, a seguito degli accordi italo-libici) degli arrivi di cittadini migranti provenienti da diversi Paesi del Nord Africa coinvolti dai moti e sommovimenti che hanno caratterizzato le cosiddette "primavere arabe".

Lo "stato di emergenza" è formalmente terminato dopo circa due anni, il 31 dicembre 2012, concludendo gli interventi straordinari messi in campo sotto la direzione del Dipartimento nazionale di Protezione Civile. Nel corso di questo lungo periodo, con decine di provvedimenti (ordinanze, decreti, circolari) è stato previsto lo stanziamento di un miliardo e mezzo di euro per approntare misure di risposta all'arrivo di (prevedibili) migliaia di cittadini migranti. Nello specifico sono stati stanziati:

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

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

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

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

100.000 euro per interventi di riqualificazione dell'ambiente marino.

A questi vanno ad aggiungersi:

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

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

1.000.000 euro destinati ad aiuti umanitari direttamente in Tunisia.

Inoltre, **41.256.890 euro** sono stati stanziati per la detenzione amministrativa dei cittadini migranti in Italia. A distanza di dieci mesi dalla fine della cosiddetta "emergenza Nord Africa", con il rientro degli interventi in "regime ordinario" (pertanto con un passaggio di competenze dalla Protezione civile, nuovamente al ministero dell'Interno), si rilevano gli estremi di una "cronicizzazione dell'emergenza" con diverse centinaia di situazioni, rispetto alle quali – dopo ben oltre due anni e mezzo di assistenza – non si riesce ancora a delineare percorsi di emancipazione dall'accoglienza e di inserimento socio-economico.

4.5 Il Fondo Europeo per i Rifugiati III 2008-2013

Il Fondo Europeo per i Rifugiati III è stato istituito con la Decisione 573/2007/CE del 23 Maggio 2007 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori"⁹⁴, Decisione che identifica gli obiettivi del Fondo e le azioni ammissibili, le regole di gestione e i meccanismi di monitoraggio e controllo, le risorse finanziarie e le modalità di assegnazione.

Gli obiettivi del Fondo prevedono azioni che mirano al supporto e alla promozione dell'accoglienza, al rafforzamento e al monitoraggio delle politiche dell'Asilo dei singoli Stati membri, al re-insediamento di cittadini di Paesi Terzi o apolidi da un Paese terzo ad uno Stato membro e sono realizzati nell'ambito del periodo di programmazione pluriennale (2008-2013) in cui ciascuno Stato membro indica la propria strategia e le proprie priorità di intervento che vengono poi declinate e attuate attraverso i programmi annuali, in coerenza con le politiche e le priorità comunitarie.

Il target group di riferimento del Fondo comprende qualsiasi cittadino di un Paese terzo o apolide che abbia ottenuto lo status di rifugiato⁹⁵, che benefici di una forma di protezione sussidiaria⁹⁶, che abbia fatto richiesta di protezione internazionale, che benefici di un regime di protezione temporanea⁹⁷ oppure da reinsediare o reinsediato in uno Stato membro.

Alle risorse del Fondo si può ricorrere, inoltre, in situazioni di emergenza nel caso di improvvisi ed elevati flussi di arrivi di cittadini di Paesi Terzi a cui lo Stato membro non riuscirebbe a dare una risposta in termini di capacità di accoglienza e protezione all'interno della struttura "ordinaria" del Sistema. Tali risorse, definite appunto "misure d'urgenza", vengono concesse dall'Unione Europea dietro specifica richiesta dei singoli Stati membri. Esse possono prevedere interventi di accoglienza, assistenza medica e psicologica, assistenza legale e linguistica, fornitura di mezzi di sussistenza, etc.

Nell'ottica del raggiungimento dell'Obiettivo principale del Fondo relativo allo sviluppo di un sistema comunitario di Asilo, il Fondo può finanziare, fino ad un massimo del 10% delle risorse disponibili, anche "Azioni Comunitarie", cioè azioni transnazionali e di interesse per l'intera

⁹⁴ Il "Programma Generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori", lanciato dall'Unione Europea, istituisce quattro strumenti finanziari nell'ottica di sostenere gli Stati membri con maggiore pressione migratoria. I quattro Fondi di *financial solidarity* sono: Fondo Europeo per i Rifugiati, Fondo Europeo per i Rimpatri, Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di paesi terzi, Fondo Europeo per le Frontiere Esterne.

⁹⁵ Convenzione di Ginevra 1951.

⁹⁶ Ai sensi della Direttiva 2004/83/CE.

⁹⁷ Ai sensi della Direttiva 2011/55/CE.

Comunità. Tali azioni, per essere ammesse, devono mirare, per esempio, alla promozione della cooperazione tra Stati nell'attuazione della normativa comunitaria e delle buone pratiche, alla realizzazione di campagne transnazionali di sensibilizzazione, al supporto di progetti pilota e di studio su forme di cooperazione comunitaria e sulla normativa comunitaria.

Dal primo gennaio 2008 al 31 dicembre 2013 sono stati stanziati 628 milioni di euro ripartiti dalla Commissione tra gli Stati membri secondo specifici criteri. Il contributo finanziario offerto dal Fondo assume la forma di sovvenzione e prevede il co-finanziamento da parte dello Stato membro che ne fruisce⁹⁸. Per l'Italia, la decisione istitutiva ha stimato un contributo pari a 21.016.926,30 euro.

L'organo competente della gestione del programma pluriennale e dei programmi annuali del Fondo nonché unico interlocutore della Commissione è l'Autorità Responsabile che, in Italia, nell'ambito del Ministero dell'Interno, è il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per i Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo.⁹⁹

Per le attività di monitoraggio e valutazione finale dei progetti finanziati dal Fondo e di assistenza ai beneficiari finali durante la realizzazione delle attività progettuali è stata nominata un'Autorità Delegata^{100,101}

Diversamente da quanto avvenuto con il FER I e FER II¹⁰², i contributi del FER III non sono stati destinati all'attività istituzionale di accoglienza, realizzata con lo SPRAR¹⁰³ sulla base della legge

⁹⁸ Il contributo comunitario è pari al 50% del costo totale di un'azione specifica che può essere aumentato al 75% per i progetti inerenti alle priorità specifiche individuate negli orientamenti strategici di cui all'art. 17 della Direttiva 573/2007/CE e per gli Stati che beneficiano del Fondo di coesione.

⁹⁹ Cfr. <http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/asilo/sottotema010.html>

¹⁰⁰ L'Atto di Delega ex art. 4 della Decisione della Commissione delle Comunità Europee del 19 Dicembre 2007, è stato stipulato in data 23 aprile 2009 tra il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione – e l'ANCI -Associazione Nazionale Comuni Italiani- Delegata in Italia. All'ANCI è anche affidata la gestione del Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). L'aver centralizzato in un medesimo ufficio le funzioni di cabina di regia dei progetti territoriali SPRAR, da una parte, e il monitoraggio dei progetti finanziati dal FER, dall'altra, vuole rispondere all'esigenza di sviluppare e diffondere degli standard qualitativi dei servizi di accoglienza e integrazione nel territorio italiano.

¹⁰¹ Vedi art. 25 della Decisione n.573/2007/CE per le altre Autorità designate dallo Stato membro per l'attuazione del programma annuale e i rispettivi compiti.

¹⁰² FER I fa riferimento al periodo 2001-2004 con uno stanziamento di euro 11.000.000 ed il FER II al periodo 2005-2007 con euro 6.500.000, entrambi confluiti nel capitolo destinato al Fondo Nazionale per i Servizi e le Politiche dell'Asilo. Negli anni 2006 e 2007 i contributi del Fondo sono stati destinati in maniera specifica ai progetti territoriali per categorie vulnerabili, all'interno dello SPRAR.

¹⁰³ Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), istituzionalizzato con la legge n.189/2002, è composto dalla rete degli enti locali che accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo per realizzare interventi di "accoglienza integrata" sul territorio, attraverso servizi di assistenza, orientamento, informazione e accompagnamento, oltre la fornitura di beni materiali, che mirano a favorire l'autonomia degli stranieri e la loro

189/2002, quanto ad attività complementari, integrative e rafforzative della stessa. I beneficiari finali di tali contributi, assegnati attraverso apposite procedure di selezione con avviso pubblico, possono essere soggetti del pubblico quanto del privato, in forma di partenariato o meno. L'obiettivo generale individuato dall'Italia consiste nella riconduzione in un unico Sistema nazionale delle varie misure di accoglienza rivolte ai soggetti target del Fondo per poter offrire un maggiore livello di autonomia e tutela nell'inserimento all'interno del contesto italiano¹⁰⁴. L'Italia ha inoltre prevalentemente rivolto le Azioni per l'attuazione delle diverse programmazione annuali alle categorie vulnerabili.¹⁰⁵

I programmi annuali

Per il 2008, il totale delle risorse inizialmente stanziato ammontano a 12.546.173,59 euro di cui 9.909.502,30 euro di contributo comunitario e 2.636.671,29 euro di stanziamenti nazionali.

Tavola 4.17 FER III. Stanziamenti nazionali, comunitari e di altri soggetti. Anno 2008.

AP2008	Totale	Fondo Nazionale	% Fondo Nazionale	Altri soggetti	% Altri soggetti	FER	% FER
Azione 3.1.a	177.895,00	44.473,75	25,00%	-	0,00%	133.421,25	75,00%
Azione 3.1.b	126.140,00	31.535,00	25,00%	-	0,00%	94.605,00	75,00%
Azione 3.1.c	992.874,40	248.218,60	25,00%	-	0,00%	744.655,80	75,00%
Azione 3.1.d	2.002.396,68	500.599,17	25,00%	-	0,00%	1.501.797,51	75,00%
Azione 3.2.a	54.610,82	13.652,70	25,00%	-	0,00%	40.958,12	75,00%
Totali	3.353.916,90	838.479,22	25,00%	-	0,00%	2.515.437,68	75,00%
Misure d'urgenza	8.860.000,00	1.772.000,00	20,00%	-	0,00%	7.088.000,00	80,00%
Totali	12.213.916,90	2.910.479,22	21,38%	-	0,00%	9.603.437,68	78,62%

Fonte: Decreto di approvazione delle graduatorie del Ministero dell'Interno prot. N. 4021 del 12 giugno 2009

Per l'attuazione delle 5 Azioni previste, sono stati stanziati¹⁰⁶ 2.821.520,309 euro e finanziati 14 progetti:

inclusione sociale. Il coordinamento dello SPRAR è di competenza dell'ufficio del Servizio Centrale, istituito dal Ministero dell'Interno ai sensi della medesima legge e affidato ad ANCI, Associazione nazionale dei Comuni Italiani.

¹⁰⁴ Contrariamente a quanto avviene con lo SPRAR, sono esclusi dal target group del Fondo gli stranieri che hanno ottenuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

¹⁰⁵ Per categorie vulnerabili si intendono i minori, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone che abbiano subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale. (Decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, art. 8, c.1; Decreto ministeriale 27 giugno 2007 art. 1)

¹⁰⁶ Tra lo stanziato e quanto effettivamente impegnato (a cui si riferiscono i dati illustrati nelle tavole) si registra uno scarto dovuto in parte alla differenza tra il totale dei budget approvati e quanto inizialmente stanziato. La restante parte rappresenta costi di gestione del Fondo allocati nella voce "Assistenza tecnica".

- due Azioni (3.1.a, 3.1.b) prevedevano la formazione rivolta agli operatori dei Centri di Accoglienza, del personale di Enti locali, Questure, Prefetture e dei servizi pubblici socio-sanitari sull'emersione ed il trattamento della vulnerabilità dei soggetti target del Fondo. I due progetti finanziati, attraverso l'organizzazione di 16 corsi, hanno formato 718 persone;
- un'altra Azione (3.2.a) prevedeva uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee su accoglienza, qualifiche e procedure¹⁰⁷;
- due Azioni (3.1.c, 3.1.d.) prevedevano l'erogazione di servizi volti all'inserimento socio-lavorativo e alla riabilitazione di soggetti appartenenti alle categorie vulnerabili, in particolare donne o minori. Gli 11 progetti finanziati a valere su queste due Azioni hanno preso in carico un totale di 1.583 persone attraverso interventi personalizzati, in particolare, di accoglienza, supporto alla formazione e al lavoro, supporto in ambito medico sanitario, specialistico, legale, etc.

A causa dello straordinario e massiccio arrivo alle frontiere durante l'anno, per ampliare la capacità di accoglienza del sistema, sono stati inoltre assegnati 8.860.000 euro per le "misure d'urgenza", di cui 7.088.000 euro di cofinanziamento europeo e 1.772.000 euro di cofinanziamento nazionale. Per il 2009, il totale del contributo stanziato ammonta a 6.169.206,96 euro di cui 4.470.815,00 euro di contributo comunitario e 1.697.209,96 euro di stanziamenti nazionali.

Tavola 4.18 FER III. Stanziamenti nazionali, comunitari e di altri soggetti. Anno 2009.

AP2009	Totale	Fondo Nazionale	% Fondo Nazionale	Altri soggetti	% Altri soggetti	FER	% FER
Azione 1a	73.804,00	31.902,00	43,23%	5.000,00	6,77%	36.902,00	50,00%
Azione 1b	89.918,94	44.959,47	50,00%	-	0,00%	44.959,47	50,00%
Azione 1.1.a	70.000,00	14.500,00	20,71%	3.000,00	4,29%	52.500,00	75,00%
Azione 1.1.b	50.000,00	12.000,00	24,00%	500	1,00%	37.500,00	75,00%
Azione 1.1.c	100.058,67	24.514,67	24,50%	500	0,50%	75.044,00	75,00%
Azione 1.1.d	979.308,31	223.812,32	22,85%	21.014,75	2,15%	734.481,24	75,00%
Azione 1.1.e	1.271.738,12	300.166,67	23,60%	71.071,45	5,59%	900.500,00	70,81%
Azione 1.1.f	1.157.351,28	265.666,22	22,95%	61.685,50	5,33%	829.999,56	71,72%
Azione 1.2.a	1.511.110,16	247.392,74	16,37%	130.384,80	8,63%	1.133.332,62	75,00%
Azione 2.1.a	113.240,00	52.610,00	46,46%	4.010,00	3,54%	56.620,00	50,00%
Totali	5.416.529,48	1.217.524,09	22,48%	297.166,50	5,49%	3.901.838,89	72,04%
Altre operazioni	200.000,00	-	0,00%	-	0,00%	200.000,00	100,00%
Totali	5.616.529,48	1.217.524,09	21,68%	297.166,50	5,29%	4.101.838,89	73,03%

Fonte: Decreto di approvazione delle graduatorie del Ministero dell'Interno prot. N. 4021 del 6 luglio 2010

¹⁰⁷ Vedi Direttiva qualifiche 2004/83/CE, Direttiva accoglienza 2003/9/CE, Direttiva procedure 2005/85/CE.

Di questo contributo, sono stati allocati 200.000 euro per le “operazioni di re-insediamento”, tutte a carico del finanziamento europeo.

Per l’attuazione delle 9 Azioni previste, sono stati stanziati 4.470.815,00¹⁰⁸ euro e finanziati 33 progetti.

- Sei Azioni hanno previsto, nello specifico: uno studio e l’avvio di un programma pilota per il riconoscimento dei titoli di studio (Azione 1.a); uno studio di fattibilità sull’opportunità di micro-credito (Azione 1.b); l’elaborazione di un manuale per gli operatori di centri di prima accoglienza (CARA) per l’individuazione della vulnerabilità (Azione 1.1.a); l’elaborazione di linee guida per un approccio di “accoglienza integrata” (Azione 1.1.b) e la diffusione delle linee guida (Azione 1.1.c); uno studio di fattibilità per la definizione delle prospettive di sviluppo delle politiche di asilo in Italia (Azione 2.1.a).
- L’Azione 1.2.a ha previsto l’allestimento di Uffici di contatto e di informazione per i soggetti target presso o nelle vicinanze dei CARA.
- Tre Azioni sono state finalizzate alla realizzazione di specifici interventi diretti ai destinatari finali del Fondo. I 24 progetti finanziati hanno preso in carico un totale di 1437 persone, tutte appartenenti alle categorie vulnerabili, supportate con interventi di riabilitazione (Azione 1.1.d), inserimento socio-economico, in particolare per minori non accompagnati (Azione 1.1.e) e inserimento abitativo per nuclei monoparentali (Azione 1.1.f).

Le operazioni di re-insediamento, gestite direttamente dall’Autorità Responsabile, si sono svolte nei territori di Riace e San Lupo (Regione Calabria). L’azione ha previsto un rimborso forfettario di 4.000 euro a persona (50 destinatari).

Per il 2010, il totale del contributo stanziato ammonta a 10.174.355,73 euro di cui 7.202.618,28 euro di contributo comunitario e 2.971.737,45 euro di stanziamenti nazionali.

Per l’attuazione delle 9 Azioni previste, sono stati stanziati¹⁰⁹ 7.202.618,28 euro e finanziati 20 progetti.

- Cinque Azioni hanno previsto, nello specifico: una campagna di comunicazione sul sistema Dublino¹¹⁰ (1.a); uno studio sulle modalità di dialogo con le comunità dei destinatari finali nelle

¹⁰⁸ Vedi nota 13.

¹⁰⁹ Vedi nota 13.

¹¹⁰ Vedi Regolamento Dublino II CE 343/2003, successivamente abrogato con Regolamento Dublino III (UE) n. 604/2013.

aree metropolitane (1.b); l'organizzazione di percorsi di formazione in etnopsichiatria (1.2.b) per personale che, a vario livello, opera con i destinatari; l'organizzazione di percorsi formativi sull'individuazione delle malattie della migrazione e della povertà (1.2.c); uno studio pilota/censimento, attraverso un'indagine in loco, sull'inserimento sociale dei titolari di protezione internazionale (2.1.a).

Tavola 4.19 FER III. Stanziamenti nazionali, comunitari e di altri soggetti. Anno 2010.

AP2010	Totale	Fondo Nazionale	% Fondo Nazionale	Altri soggetti	% altri soggetti	FER	% FER
Azione 1.a	149.725,08	67.372,54	45,00%	7.490,00	5,00%	74.862,54	50,00%
Azione 1.b	250.000,00	120.000,00	48,00%	5.000,00	2,00%	125.000,00	50,00%
Azione 1.1.a	813.472,64	188.963,16	23,23%	57.100,00	7,02%	567.409,48	69,75%
Azione 1.1.b	2.945.065,83	671.184,83	22,79%	162.165,39	5,51%	2.111.715,61	71,70%
Azione 1.1.c	2.441.543,32	445.113,51	18,23%	165.272,32	6,77%	1.831.157,49	75,00%
Azione 1.2.a	1.532.283,41	383.070,85	25,00%	-	0,00%	1.149.212,56	75,00%
Azione 1.2.b	266.660,00	58.790,00	22,05%	7.875,00	2,95%	199.995,00	75,00%
Azione 1.2.c	266.666,00	61.326,50	23,00%	5.340,00	2,00%	199.999,50	75,00%
Azione 2.1.a	209.052,54	41.803,13	20,00%	10.460,00	5,00%	156.789,41	75,00%
Totali	8.874.468,82	2.037.624,52	22,96%	420.702,71	4,74%	6.416.141,59	72,30%
Altre operazioni	-	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
Totali	8.874.468,82	2.037.624,52	22,96%	420.702,71	4,74%	6.416.141,59	72,30%

Fonte: Decreti di approvazione delle graduatorie, Ministero dell'Interno prot.n. 2762 del 31 marzo 2011, prot.n. 4314 del 18 maggio 2011, prot.n.6861 del 2 settembre 2011

- L'Azione 1.2.a ha previsto il proseguimento delle attività degli Uffici di contatto e di informazione per i soggetti target presso o nelle vicinanze dei CARA (già attuata con l'AP 2009).

Quest'annualità ha maggiormente orientato le Azioni verso i target più specifici, in particolare:

- 3 progetti (Azione 1.1.a) hanno previsto l'erogazione di servizi a bassa soglia di accoglienza, consulenza legale e sostegno psicologico per soggetti vulnerabili che rientravano in Italia in applicazione del Regolamento Dublino e hanno accolto 165 persone;
- altri 13 progetti hanno erogato servizi di accoglienza, riabilitazione e inserimento socio-economico, di cui 7 (Azione 1.1.b) per vittime di violenza e tortura e 4 (Azione 1.1.c) per portatori di disagio mentale, per un totale di 1.373 persone prese in carico.

Per il 2011, il totale del contributo stanziato ammonta a 27.435.128,18 euro di cui 19.840.535,43 euro di contributo comunitario e 7.274.529,75 euro di stanziamenti nazionali. Del totale 14.520.000,00

euro sono stati assegnati per le “misure d’urgenza”, di cui 11.616.000,00 di cofinanziamento europeo e 2.904.000,00 di cofinanziamento nazionale.

Per questa annualità si è deciso di orientare la strategia di intervento delle azioni del programma all’erogazione di servizi diretti ai destinatari finali del Fondo. Per le otto azioni previste sono stati stanziati 8.224.535,43 euro¹¹¹ che hanno finanziato 23 progetti, rivolti a stranieri appartenenti alle categorie vulnerabili e ordinari¹¹².

Tavola 4.20 FER III. Stanziamenti nazionali, comunitari e di altri soggetti. Anno 2011.

AP2011	Totale	Fondo Nazionale	% Fondo Nazionale	Altri soggetti	% Altri soggetti	FER	% FER
Azione 1	3.029.271,51	1.111.515,36	36,69%	403.120,39	13,31%	1.514.635,76	50,00%
Azione2	1.082.490,28	432.955,78	40,00%	108.289,36	10,00%	541.245,14	50,00%
Azione3	599.999,00	299.999,50	50,00%	-	0,00%	299.999,50	50,00%
Azione 4.a	999.850,00	249.962,50	25,00%	-	0,00%	749.887,50	75,00%
Azione 4.b	498.287,58	124.571,90	25,00%	-	0,00%	373.715,69	75,00%
Azione 4.c	221.019,23	40.918,56	18,51%	14.336,25	6,49%	165.764,42	75,00%
Azione 5	4.151.635,05	723.964,99	17,44%	313.943,77	7,56%	3.113.726,29	75,00%
Azione 6	731.314,68	182.828,67	25,00%	-	0,00%	548.486,01	75,00%
Totali	11.313.867,33	3.166.717,25	27,99%	839.689,77	7,42%	7.307.460,31	64,59%
Misure d'Urgenza	14.520.000,00	2.904.000,00	20,00%	-	0,00%	11.616.000,00	80,00%
Totali	25.833.867,33	6.070.717,25	23,50%	839.689,77	3,25%	18.923.460,31	73,25%

Fonte: Decreto di approvazione delle graduatorie Ministero dell’Interno prot. n. 4870 del 4 luglio 2012, prot.n.5630 del 2 agosto 2012, prot.n. 6480 del 18/09/2012

- Così come già per l’AP 2010, delle Azioni si sono rivolte all’accoglienza dei cosiddetti Casi Dublino, sia ordinari (Azione 3.a) che vulnerabili (Azioni 4.a, 4.b, 4.c);
- due Azioni hanno erogato servizi volti all’inserimento economico e abitativo sia per beneficiari ordinari (Azione 1) che per vulnerabili (Azione 5);
- due Azioni, in maniera sperimentale, hanno supportato la promozione e il sostegno di iniziative imprenditoriali a favore dei destinatari ordinari (Azione 2) e vulnerabili (Azione 6).

Ad eccezione dell’Azione 1, le Azioni sono biennali e prevedono quindi due moduli di progetto, uno a valere sull’AP 2011 e uno sull’AP 2012, decisione che si è rivelata ottimale per l’implementazione del secondo modulo in quanto ha abbattuto i tempi amministrativi di avvio dei progetti.

¹¹¹ Lo scarto tra lo stanziato e l’impegnato non è ancora definito in quanto è in attuazione la fase di verifica e controllo da parte delle Autorità competenti.

¹¹² I dati complessivi sul numero di beneficiari coinvolti nelle Azioni non sono ancora definitivi in quanto è in attuazione la fase di verifica e valutazione da parte delle Autorità competenti.

Per il 2012, il totale del contributo stanziato ammonta a 17.551.642,65 euro di cui 11.992.321,00 euro di contributo comunitario e 4.865.101,21 euro di stanziamenti nazionali. Del totale, 6.400.000,00 euro sono stati assegnati per le “misure d’urgenza”, di cui 5.000.000,00 euro di cofinanziamento europeo e 1.400.000,00 euro di cofinanziamento nazionale.

Per l’attuazione delle 9 Azioni previste sono stati stanziati 6.992.321,00¹¹³ euro e sono stati finanziati 27 progetti.

Tavola 4.21 FER III. Stanziamenti nazionali, comunitari e di altri soggetti. Anno 2012

AP2012	Totale	Fondo Nazionale	% Fondo Nazionale	Altri soggetti	% Altri soggetti	FER	% FER
Azione 1	3.086.165,61	1.171.404,17	37,96%	371.678,64	12,04%	1.543.082,81	50,00%
Azione 2	776.258,23	310.348,79	39,98%	77.780,33	10,02%	388.129,12	50,00%
Azione 3.a	599.469,00	299.734,50	50,00%	-	0,00%	299.734,50	50,00%
Azione 3.b	399.968,66	195.984,64	49,00%	3.999,69	1,00%	199.984,33	50,00%
Azione 4.a	908.000,00	227.000,00	25,00%	-	0,00%	681.000,00	75,00%
Azione 4.b	559.221,69	139.805,42	25,00%	-	0,00%	419.416,27	75,00%
Azione 4.c	199.962,23	36.993,01	18,50%	12.997,55	6,50%	149.971,67	75,00%
Azione 5	3.240.011,51	571.560,32	17,64%	238.442,56	7,36%	2.430.008,63	75,00%
Azione 6	731.314,65	182.828,66	25,00%	-	0,00%	548.485,99	75,00%
Totali	10.500.371,58	3.135.659,51	29,86%	704.898,77	6,71%	6.659.813,31	63,42%
Misure d'Urgenza	6.400.000,00	1.400.000,00	21,88%	-	0,00%	5.000.000,00	78,13%
Totali	16.900.371,58	4.535.659,51	26,18%	704.898,77	4,21%	11.659.813,31	69,61%

Fonte: Decreto di approvazione delle graduatorie Ministero dell’Interno prot. n. 4870 del 4 luglio 2012, prot.n.5630 del 2 agosto 2012, prot.n. 6480 del 18/09/2012, prot.n. 4382 del 22/05/2012

Per il 2013¹¹⁴, il totale degli stanziamenti ammonta a 13.180.329,07 euro di cui 8.858.797 euro di contributo comunitario, 4.047.432,07 euro di stanziamenti pubblici e 274.100 euro di stanziamenti privati.

Sono stati inoltre stanziati 2.560.000 euro per le “misure d’urgenza”, di cui 2.000.000 euro di cofinanziamento europeo e 560.000 euro di cofinanziamento nazionale.

¹¹³ Lo scarto tra lo stanziato e l’impegnato non è ancora definito in quanto i progetti sono in fase di attuazione e si concluderanno il 30 giugno 2014.

¹¹⁴ Non sono presenti dati specifici in quanto i progetti ammissibili e da finanziare non sono stati ancora selezionati.

In sintesi

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

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

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

Tavola 4.22 Fer III. Riepilogo stanziamenti nazionali, comunitari e di altri soggetti. Anni 2008-2012

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

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

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

Tavola 4.23 FER III. Stanziamenti nazionali e comunitari per misure di urgenza. Anni 2005-2012

Anni	Totale	Fondo Nazionale	% Fondo Nazionale	FER	% FER
2008	8.860.000,00	1.772.000,00	20,00%	7.088.000,00	80,00%
2009	-	-	-	-	-
2010	-	-	-	-	-
2011	14.520.000,00	2.904.000,00	20,00%	11.616.000,00	80,00%
2012	6.400.000,00	1.400.000,00	21,88%	5.000.000,00	78,13%
Totale	29.780.000,00	6.076.000,00	20,40	23.704.000,00	79,60

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

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

4.6 Il Programma Operativo Nazionale “Sicurezza Sud” - Programmazione 2007-2013

Nel corso del precedente rapporto,¹¹⁵ focalizzato sulla spesa sostenuta per il contrasto all'immigrazione irregolare, abbiamo analizzato il PON Sicurezza Sud relativamente al periodo di programmazione 2000-2006. In questo periodo, infatti, la gestione dell'impatto migratorio attraverso i fondi del PON è stata incentrata essenzialmente sul varo di misure di contrasto all'immigrazione "irregolare", in particolare sul controllo delle frontiere. Viceversa, la programmazione 2007-2013 sembra prestare maggiormente attenzione alle politiche di accoglienza e di inclusione sociale dei migranti sebbene queste continuino ad essere concepite nel quadro di un approccio alle migrazioni prevalentemente securitario.

Il “controllo delle frontiere”, tramite investimenti in infrastrutture, equipaggiamenti e formazione, mantiene infatti una centralità strategica anche nel nuovo ciclo di programmazione¹¹⁶ e la scelta di investire maggiori risorse negli interventi di inclusione sociale degli immigrati regolari è per lo più giustificata sotto il profilo della convenienza economica e della sicurezza, mentre l'idea della promozione dei diritti di cittadinanza resta in secondo piano. Da una parte, infatti, l'inserimento della popolazione immigrata viene ritenuto auspicabile in quanto “fattore per il rilancio della competitività europea”¹¹⁷ e un tassello importante per il raggiungimento degli obiettivi di crescita e occupazione lanciati dalla strategia di Lisbona¹¹⁸; dall'altra il PON Sicurezza – tramite l'Obiettivo operativo 2.1 “Realizzare iniziative in materia di impatto migratorio” – “pone le politiche legate all'immigrazione e all'integrazione degli stranieri in Italia come elementi strategici ai fini della diffusione della legalità”¹¹⁹. Come specificato nel Piano di Azione per la gestione dell'impatto migratorio, “l'esigenza di non confinare l'immigrato in condizioni di marginalità sociale e precarietà economica nasce dalla convinzione che forme di esclusione e chiusura determinano l'insorgere di conflitti sociali, accrescono la fragilità e la vulnerabilità reale e percepita dell'individuo, avviano percorsi di disagio frequentemente sconfinanti nella patologia sociale e nell'illegalità, nel rischio di comportamenti penalmente rilevanti e nella strumentalizzazione da

¹¹⁵ Si veda Lunaria (a cura di), *Costi disumani. La spesa pubblica per il "contrasto dell'immigrazione irregolare"*, cit.

¹¹⁶ *Programma Operativo Nazionale “Sicurezza per lo sviluppo – Obiettivo Convergenza” 2007-2013*, versione sottoposta all'approvazione del Comitato di Sorveglianza in data 18 maggio 2011

¹¹⁷ *Ibidem*

¹¹⁸ *Piano di Azione per la gestione dell'impatto migratorio*, versione approvata dal Comitato di Sorveglianza 12 giugno 2009

¹¹⁹ *Ibidem*

parte di soggetti criminali". Il disagio sociale rileva quindi ai fini del PON Sicurezza solo nella misura in cui costituisce o rischia di costituire una fattispecie di illegalità¹²⁰ o una minaccia alla sicurezza (lavoro nero/para-schiavistico; legami con la criminalità organizzata; sfruttamento sessuale; tensioni sociali ecc).

La struttura del PON Sicurezza Sud

Ricordiamo brevemente che i Piani Operativi Nazionali sono strumenti attraverso cui vengono attuati gli obiettivi strategici stabiliti a livello europeo in materia di coesione e sono finanziati da fondi comunitari con il cofinanziamento dei singoli Stati membri. Tra i diversi PON nazionali, il PON Sicurezza Sud interviene nelle quattro regioni del Mezzogiorno incluse nell'Obiettivo Convergenza dell'Unione Europea: Calabria, Sicilia, Campania e Puglia. Ha la finalità di "Diffondere migliori condizioni di sicurezza, giustizia e legalità per i cittadini e le imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggior pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali e all'incremento della fiducia da parte della cittadinanza e degli operatori economici¹²¹". Il totale delle risorse stanziato per il Fondo per il periodo di programmazione 2007-2013 ammonta a 1.158 milioni di euro, per metà di provenienza comunitaria e per metà assicurati dallo Stato italiano.

Le azioni promosse dal PON si sviluppano lungo due assi principali, più un terzo di assistenza tecnica. Il primo asse si propone di "determinare una maggiore sicurezza per la libertà economica e d'impresa" (Asse 1); il secondo di "diffondere migliori condizioni di legalità e giustizia a cittadini e imprese, anche mediante il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio" (Asse 2)¹²². A loro volta i due assi sono suddivisi in obiettivi operativi: particolarmente rilevante ai nostri fini è l'obiettivo operativo 2.1 "Realizzare iniziative in materia di impatto migratorio", ma sono presenti progetti riguardanti l'immigrazione anche in altri obiettivi operativi.

¹²⁰ *Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo – Obiettivo Convergenza" 2007-2013*, versione sottoposta all'approvazione del Comitato di Sorveglianza in data 18 maggio 2011

¹²¹ *Ibidem*

¹²² *Ibidem*

Ai fini della gestione, la gestione del PON Sicurezza Sud è affidato al Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, che gestisce anche il Fondo Europeo per le Frontiere Esterne; solo la gestione dell'obiettivo operativo 2.1 ricade invece nella competenza del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, cui sono affidati il Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi terzi (FEI), il Fondo Europeo per i Rifugiati (FER) e il Fondo Europeo per i Rimpatri (FR).

Le risorse stanziare nell'ambito del periodo di programmazione 2007-2013

Dall'analisi dei dati a nostra disposizione, che risentono della limitatezza delle informazioni a disposizione sui progetti approvati nell'ambito del PON 2007-2013 - essendo peraltro il programma ancora in corso - risulta che per progetti legati alla gestione dell'impatto migratorio sotto l'Asse 2 sono stati stanziati finora almeno **141 milioni di euro**.

Prospetto 4.1 Pon Sicurezza per lo Sviluppo. Risorse stanziare per progetti legati alla gestione dell'impatto migratorio al 25 settembre 2013

Obiettivi	Descrizione obiettivi	euro
Obiettivo 2.1	Realizzare iniziative in materia di impatto migratorio	129.991.505,38
Obiettivo 2.5	Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata	3.134.091,00
Obiettivo 2.6	Contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza	8.662.004,13
Obiettivo 2.8	Diffondere la cultura della legalità	99.362,00
Totale		141.886.962,51

Fonte: nostre elaborazioni sulla base delle informazioni disponibili sul sito www.sicurezzasud.it alla data del 25 settembre 2013

La disaggregazione dei dati disponibili per area evidenzia una ripartizione delle risorse tra le regioni e gli enti territoriali coinvolti sostanzialmente bilanciata.

Prospetto 4.2 Pon Sicurezza per lo Sviluppo. Distribuzione per area delle risorse stanziare per progetti legati alla gestione dell'impatto migratorio al 25 settembre 2013

Area	N. di progetti	euro
Calabria	26	20.141.184,97
Campania	28	25.131.745,76
Puglia	26	30.023.991,71
Sicilia	28	34.858.103,07
Enti non territoriali	6	31.731.937,00
TOTALE	114	141.886.962,51

Fonte: nostre elaborazioni sulla base delle informazioni disponibili sul sito www.sicurezzasud.it alla data del 25 settembre 2013

Il database disponibile sul sito www.sicurezzasud.it fornisce purtroppo informazioni di scarso dettaglio: per ciascun progetto finanziato è possibile identificare solo l'area di realizzazione o l'istituzione di riferimento, il titolo del progetto, la città in cui si svolge e l'importo del finanziamento. Manca invece una descrizione dettagliata delle attività previste. Di seguito riportiamo le informazioni disponibili per i vari progetti approvati suddivisi per singolo obiettivo operativo.

Per quanto riguarda l'obiettivo 2.1, specificamente dedicato a **“Realizzare iniziative in materia di impatto migratorio”**, abbiamo dovuto operare una sintesi dei dati rilevati, poiché sono stati censiti **102 progetti** per un totale di **129,99 milioni di euro**.

Prospetto 4.3 Pon Sicurezza per lo Sviluppo. Risorse stanziare per progetti legati alla gestione dell'impatto migratorio al 25 settembre 2013 aggregati per tipologia di attività. Obiettivo 2.1: "Realizzare iniziative in materia di impatto migratorio".

Descrizione	N. di progetti	Luogo di realizzazione	Euro
Istituzione, ristrutturazione o riqualificazione di Centri Polifunzionali per l'integrazione e l'inserimento degli immigrati regolari, per attività di assistenza, consulenza, formazione, ricreazione, mediazione culturale, supporto amministrativo	54	11 Calabria; 13 Campania; 11 Puglia; 19 Sicilia	57.666.605,51
Istituzione, ristrutturazione o riqualificazione di strutture preposte all'accoglienza di immigrati, anche richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale e protetti umanitari	26	6 Calabria; 8 Campania; 5 Puglia; 7 Sicilia	29.172.719,61
Attività di raccolta, elaborazione e analisi di dati per la costruzione di banche dati e di un sistema di monitoraggio dei flussi migratori	2	non applicabile	25.626.327,00
Interventi formativi on-line sulla legalità	1	non applicabile	2.500.000,00
Altri progetti	19	6 Calabria; 2 Campania; 8 Puglia; 2 Sicilia; 1 non applicabile	15.025.853,26
TOTALE	102		129.991.505,38

Fonte: nostre elaborazioni sulla base delle informazioni disponibili sul sito www.sicurezzasud.it alla data del 25 settembre 2013

Tra i progetti finalizzati a "Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata" (Obiettivo 2.5), risultano approvati **3 progetti** per un importo complessivo pari a **3,1 milioni** di euro.

Nell'ambito dell'obiettivo operativo 2.6 "Contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza" risultano finanziati **8 progetti** per un importo complessivo di **8,6 milioni** di euro. **6** dei progetti approvati prevedono attività di inclusione sociale, abitativa o lavorativa che hanno come destinatari finali i Rom per uno stanziamento complessivo pari a **8,072 milioni** di euro. Nel contesto degli interventi finalizzati a diffondere la cultura della legalità è invece rilevante ai nostri fini solo **1** progetto per il quale sono stanziati **99.362** euro, ma di cui non è possibile individuare le specifiche attività.

Prospetto 4.4 Pon Sicurezza per lo Sviluppo. Risorse stanziare per progetti legati alla gestione dell'impatto migratorio al 25 settembre 2013. Obiettivo 2.5: "Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata"

Area	Titolo progetto	Città	Euro
Campania	"Integra" Lavori di adeguamento di due unità abitative per adibirle ad attività di integrazione sociale, aggregazione ed accoglienza di persone immigrate	Napoli	471.800,00
Campania	Struttura di integrazione ROM	Napoli	662.291,00
Calabria	Utilizzo di un bene confiscato per la realizzazione di un centro di accoglienza e di formazione per i migranti per l'inserimento sociale e lavorativo	Reggio Calabria	2.000.000,00
TOTALE			3.134.091,00

Fonte: nostre elaborazioni sulla base delle informazioni disponibili sul sito www.sicurezzasud.it alla data del 25 settembre 2013

Prospetto 4.5 Pon Sicurezza per lo Sviluppo. Risorse stanziare per progetti legati alla gestione dell'impatto migratorio al 25 settembre 2013. Obiettivo 2.6: "Contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza"

Area Amministrazione	Titolo progetto	Città	Euro
Puglia	Urban Center – Recupero funzionale a destinazione sociale di edificio ex Enel	Lecce	261.450,00
Min. Giustizia	Una casa "Alternativa" -progetto per la facilitazione della fruizione delle misure alternative alla privazione della libertà per i minori stranieri sottoposti a provvedimenti penali		323.700,00
Campania	Attività sociali in favore dei ROM romeni da svolgersi nell'immobile dell'ex scuola Grazia Deledda	Napoli	435.202,03
Campania	Lavori di adeguamento della struttura ex scuola Grazia Deledda per adibirla ad attività di integrazione per ROM romeni	Napoli	601.472,39
Min. Interno	Accrescere le competenze degli operatori sul fenomeno ROM		936.720,00
Campania	Lavori di adeguamento della struttura della ex scuola Grazia Deledda per destinarla a centro di accoglienza ed integrazione dei ROM romeni	Napoli	1.070.000,00
Puglia	Integrazione e inclusione sociale di una comunità ROM a Bari: realizzazione di alloggi temporanei	Bari	2.100.000,00
Calabria	Integrazione Sociale e Lavorativa dei Cittadini ROM della Città di Lamezia Terme	Provincia: Catanzaro	2.933.459,71
Totale			8.662.004,13

Fonte: nostre elaborazioni sulla base delle informazioni disponibili sul sito www.sicurezzasud.it alla data del 25 settembre 2013

Prospetto 4.6 Pon Sicurezza per lo Sviluppo. Risorse stanziare per progetti legati alla gestione dell'impatto migratorio al 25 settembre 2013. Obiettivo 2.8: "Diffondere la cultura della legalità"

Area Amministrazione	Titolo progetto	Città	Euro
Calabria	Noi con gli altri	Crotone	99.362,00

Fonte: nostre elaborazioni sulla base delle informazioni disponibili sul sito www.sicurezzasud.it alla data del 25 settembre 2013

Confrontando questi dati con la programmazione 2000-2006 appare evidente l'incremento delle risorse stanziare sul fronte dell'accoglienza e dell'inclusione.

Prospetto 4.7 Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo" 2000-2006

ASSE 1 "Sviluppo e adeguamento delle tecnologie dei sistemi informativi e di comunicazione per la sicurezza"

Nome progetto	Ente beneficiario	Contributo comunitario	Contributo pubblico nazionale	Spesa totale	Note
Missione I.2 Adeguamento del sistema di sicurezza per il controllo tecnologico del territorio					
Osservatorio sulle politiche dell'immigrazione e condizioni degli stranieri	Min. Lavoro e P.S. - Dip. Politiche sociali e prev.	7.737.648,22	7.737.648,22	15.475.296,44	FESR
Missione I.5 Risorse umane per la sicurezza					
Formazione di lingua e cultura araba	Min. Interno DPS	137.305,00	58.845,00	196.150,00	FSE
Realizzazione di seminari sull'immigrazione - polizia penitenziaria di Calabria, Puglia, Sicilia	Min. Giustizia DAP	83.573,00	35.817,00	119.390,00	FSE
ASSE 2 "Promozione e sostegno della legalità"					
Missione II.1 Diffusione della legalità					
Progetto Civis 1: verso una società "multirazziale"	Min. Interno Libertà Civili e Immigr.	464.811,21	464.811,21	929.622,42	FESR
Missione II.2 Sensibilizzazione					
Civis - verso una società "multirazziale"	Min. Interno Libertà Civili e Immigr.	2.482.091,86	2.482.091,86	4.964.183,72	FESR
Missione II.3 Risorse umane per la diffusione della legalità					
Trattare la diversità: corso di formazione sui minori stranieri e minori neocomunitari all'interno degli istituti penali minorili	Min. Giustizia DG Minorile	13.686,75	5.865,75	19.552,50	FSE
Comunicazione istituzionale sull'inclusione sociale dei migranti	Min. Lavoro e P.S. Dip. Politiche Sociali e Prev.	123.991,56	53.139,24	177.130,80	FSE
Tratta di donne e minori: attività di studio, analisi ed approfondimento	Presidenza del Consiglio dei Ministri DPO	498.896,99	213.812,99	712.709,98	FSE
Rilevazione delle strutture di accoglienza destinate ai minori stranieri non accompagnati	Min. Lavoro e P.S. Dip. Politiche Sociali e Prev.	113.247,28	48.534,55	161.781,83	FSE
Street Children	Min. Interno DPS	37.793,52	16.197,22	53.990,74	FSE
Organizzazione di un'azione formativa della popolazione minorile non accompagnata	Min. Giustizia DG Minorile	13.596,70	5.827,16	19.423,85	FSE
Tratta di donne e minori: gestione postazione telefonica territoriale - N. Verde	Presidenza del Consiglio dei Ministri DPO	1.487.464,34	637.484,72	2.124.949,05	FSE
Tratta di donne e minori: numero verde centrale antitratata	Presidenza del Consiglio dei Ministri DPO	960.272,78	411.545,48	1.371.818,25	FSE
Tratta di donne e minori: seminario violenza contro le donne Catania	Presidenza del Consiglio dei Ministri DPO	180.437,51	77.330,36	257.767,87	FSE
Tratta di donne e minori: rete antiviolenza tra le città urbane Italia	Presidenza del Consiglio dei Ministri DPO	1.042.962,78	446.984,05	1.489.946,83	FSE
Tratta di donne e minori: sensibilizzazione mutilazioni genitali femminili	Presidenza del Consiglio dei Ministri DPO	35.890,60	15.381,68	51.272,28	FSE
Tratta di donne e minori: attività di consulenza gestionale	Presidenza del Consiglio dei Ministri DPO	592.246,14	253.819,78	846.065,92	FSE
Prima accoglienza e formazione categorie deboli	Min. Lavoro e P.S. Dip. Politiche Sociali e Prev.	4.423.600,88	1.895.828,95	6.319.429,83	FSE
TOTALE				35.290.482,31	

Fonte: Rapporto Finale di Esecuzione del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" 2000-2006 relativo allo stato di attuazione al 30 settembre 2009

A fronte di **18 progetti** censiti nella precedente programmazione per un totale di **35,29 milioni di euro**, passiamo a **114 progetti** per un totale di **141,88 milioni di euro**.

La scelta di riorientare l'investimento delle risorse disponibili nell'ambito del PON Sicurezza e Sviluppo verso l'accoglienza riflette un cambiamento della strategia adottata sia a livello comunitario che nazionale laddove, almeno nei documenti ufficiali, traspare la volontà di "abbandonare una visione della sicurezza pubblica ormai vetusta, che "compartimenta" i segmenti dell'operatività: la prevenzione, la repressione, la formazione dei propri operatori, ecc..", facendo evolvere "la stessa concezione di sicurezza, orientandola nettamente in chiave di prevenzione generale, non più quindi solo appannaggio degli apparati investigativi e giudiziari".

Viene esplicitato con maggiore evidenza rispetto al passato l'obiettivo di rafforzare e migliorare sotto il profilo logistico, infrastrutturale e tecnologico le strutture preposte all'attuazione delle procedure di "inclusione amministrativa" con particolare riferimento alla facilitazione dell'acquisizione della cittadinanza italiana.¹²³

Secondo lo stesso Ministero dell'Interno "l' incisiva azione di contrasto, svolta dalle Forze di polizia e dalla magistratura con risultati di assoluto rilievo, non è da sola sufficiente a garantire standard di sicurezza apprezzabili" e "occorre orientarsi in un'ottica di prevenzione generale, diffondendo la cultura della legalità con il coinvolgimento del partenariato istituzionale e sociale, ivi compresi i protagonisti dell'associazionismo e del volontariato, nonché di tutti i cittadini"¹²⁴. Dal lato della gestione dell'impatto migratorio, questo implica l'allargamento degli ambiti di intervento oltre "i confini della politica ordinaria del contrasto alla frontiera nonché della mera prima accoglienza". Inoltre, viene riconosciuto che il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio deve "tener conto degli elementi e dei fattori che sul territorio nazionale alimentano ed agevolano l'insorgenza del fenomeno stesso".¹²⁵

¹²³ *Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013*, versione sottoposta all'approvazione del Comitato di Sorveglianza in data 18 maggio 2011, pag. 72.

¹²⁴ *L'attuazione del PON Sicurezza 2007-2013: una nuova prospettiva nella strategia di riaffermazione dei principi di sicurezza, libertà e giustizia*, Documento strategico dell'Autorità di Gestione, 18 dicembre 2007

¹²⁵ *Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo - Obiettivo Convergenza" 2007-2013*, versione sottoposta all'approvazione del Comitato di Sorveglianza in data 18 maggio 2011

In sintesi

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

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

Conclusioni

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

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

L'Europa non ha saputo fare di meglio. Il Consiglio Europeo del 24 e 25 ottobre scorsi ha chiesto nel suo documento conclusivo di "rafforzare le attività di Frontex nel Mediterraneo e lungo le frontiere sudorientali dell'UE".¹²⁶

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

Noi pensiamo di no e riteniamo che le istituzioni nazionali e quelle comunitarie continuino a perpetuare una grande ipocrisia: all'ostentazione di retoriche espressioni di indignazione e di dolore non seguono scelte conseguenti. Il fallimento di una gestione meramente proibizionistica dei flussi migratori è ormai evidente e suggerirebbe un cambiamento di strategia. Come abbiamo cercato di argomentare nel dossier *Costi disumani. Le politiche di contrasto dell'immigrazione irregolare*, tra gli obiettivi perseguiti dalle politiche del rifiuto, i risultati effettivamente ottenuti e la rappresentazione che di questi viene proposta all'opinione pubblica c'è una scarsa corrispondenza. Anni di chiusura delle frontiere, di controllo dei mari, di respingimenti illegittimi, di detenzioni arbitrarie e disumane non hanno affatto fermato gli arrivi dei migranti, ma sono stati al centro dell'impegno pubblico a livello normativo, propagandistico e anche finanziario. Il lavoro di ricerca svolto da Lunaria, senza avere alcuna pretesa di esaustività, ha identificato tra il 2005 e il 2012 stanziamenti destinati al finanziamento delle politiche del rifiuto pari ad almeno 1,668 miliardi. Risorse investite per rifiutare, espellere, rimpatriare, in sintesi, cacciare i migranti dal nostro paese.

¹²⁶ Consiglio Europeo del 24 e 25 ottobre 2013, Conclusioni, EUCO 169/13 disponibili qui: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/139222.pdf

Questa scelta a nostro parere è sbagliata perché ha contribuito a mettere in pericolo migliaia di persone: non sono i "trafficienti" di essere umani i responsabili della morte di migliaia di persone nel Mediterraneo, sono le legislazioni ingiuste della Fortezza Europa che impediscono alle persone di entrare legalmente sul suo territorio. Queste politiche negano la garanzia dei diritti umani, in primo luogo del diritto ad esistere, a migliaia di persone.

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

Il bersaglio privilegiato delle "politiche di austerità" sono le politiche sociali, in particolare nel nostro paese, che si distingue da sempre per un sistema di welfare fragile, sbilanciato sulla previdenza e sulla sanità a danno dell'assistenza sociale, molto differenziato a livello territoriale, fondato ancora sulla centralità del lavoro (scarse le tutele sociali per chi non ce l'ha) e della famiglia (in particolare delle donne alle quali sono delegate le attività di cura). Come è stato sottolineato, nel nostro paese "si registra un particolare intreccio tra scarsità dell'offerta di servizi assistenziali pubblici, ruolo della famiglia come attore di welfare e politica migratoria": il lavoro delle assistenti familiari straniere è diventato indispensabile per le famiglie e per i processi di riproduzione sociale e per altro verso consente significativi risparmi in termini di spesa pubblica.¹²⁷

La crisi ha avuto e sta ancora avendo nel nostro paese effetti economici e sociali devastanti. L'Italia si è impoverita: nel 2012 9 milioni 563 mila persone, il 15,8% della popolazione, vivevano al di sotto della soglia di povertà¹²⁸ e 15 milioni di persone si trovavano in condizioni di deprivazione.¹²⁹ Mentre il tasso di disoccupazione ha ormai raggiunto nel settembre 2013 il 12,5%, ma se riferito ai soli giovani tra i 15 e i 24 anni è salito al 40,4%.¹³⁰

¹²⁷ Ponzini G. (a cura di), *Rapporto IRPPS CNR sullo stato sociale in Italia 2012. Welfare e politiche per l'immigrazione. Il decennio della svolta*, Liguori Editore, Napoli, 2012, p.5

¹²⁸ Istat, *La povertà in Italia*, 17 luglio 2013

¹²⁹ Istat, *Rapporto annuale 2013. La situazione del paese*, 2013

¹³⁰ Istat, *Statistiche flash, Occupati e disoccupati*, 31 ottobre 2013

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

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

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

La raccolta ed elaborazione dei dati ufficiali disponibili, sia pure sicuramente parziale e non esaustiva, sembra confermare le due ipotesi di partenza.¹³¹

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

¹³¹ Tra i lavori più recenti che giungono alle stesse conclusioni ricordiamo: Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Tra percorsi migratori e comportamento economico*, il Mulino, 2013 e Benvenuti V, Stuppini A., "Immigrati, fiscalità e spesa pubblica: uno scambio alla pari?", 2013, cit.

Tavola 5.1 Le risorse pubbliche stanziare per le politiche del rifiuto

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

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

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

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

Fonte: elaborazioni di Lunaria

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

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

L'incidenza dei costi di queste politiche sul complesso della spesa pubblica italiana è limitata sia che si consideri le politiche di "contrasto" sia che si consideri le politiche di accoglienza e inclusione sociale. Essa può essere calcolata, con una qualche approssimazione, considerando gli ultimi dati ISTAT disponibili sulla spesa pubblica al netto degli interessi per l'anno 2011: questa è stata pari a 719 miliardi e 746 milioni.¹³² Gli stanziamenti medi annuali per le politiche di contrasto incidono per lo 0,034%, quelli per le politiche di accoglienza e inclusione sociale per lo 0,017%: l'insieme degli stanziamenti medi annuali pesa per lo 0,052%.

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

Nel terzo capitolo si è cercato di stimare la spesa pubblica per istruzione, sanità, pensioni, disoccupazione, carceri e protezione sociale destinata alla popolazione straniera e la sua incidenza sulla spesa totale, tenendo conto delle differenze anagrafiche rispetto agli autoctoni (analizzate nel

¹³² Istat, *Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione*, 17 gennaio 2013

primo capitolo), del ruolo svolto dai cittadini stranieri nel nostro sistema economico (analizzato nel secondo capitolo) e del differente ricorso a alcuni servizi e prestazioni tra le due popolazioni.

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

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

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

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

Indicazioni di policy

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

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

In relazione alla prima direttrice di policy, la competizione al ribasso dei lavoratori stranieri nei confronti dei lavoratori italiani è la stessa che si ha con riferimento all’economia sommersa rispetto all’economia emersa e con riferimento al lavoro in nero rispetto al lavoro in regola. Da questo punto di vista la migliore garanzia non può che essere il contrasto al lavoro nero (dei cittadini italiani come di quelli stranieri) e l’applicazione della normativa sul lavoro e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, che fissano i livelli minimi oltre i quali la competizione non è ammessa.

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

La rapida crescita dei giovani di origine straniera presenti nel nostro paese pone se possibile ancora di più all’ordine del giorno il tema di un’inclusione dei cittadini stranieri non “subalterna”¹³³ e non relegata alla dimensione lavorativa; è noto infatti che i giovani che nascono e crescono in Italia maturano aspettative di vita superiori a quelle dei genitori. Per altro, la promozione di politiche pubbliche mirate a far sì che i giovani “figli dell’immigrazione”, possano entrare nel mercato del lavoro con qualifiche migliori, potrebbe contribuire ad assicurare un apporto più consistente alle finanze pubbliche. Valorizzare appieno le potenzialità della forza lavoro straniera, senza confinarla nel recinto del lavoro generico non qualificato, costituisce infatti la strategia ottimale anche dal punto di vista dell’efficienza e della crescita economica, cosa che molti altri paesi, ma non l’Italia, sembrano avere ben compreso.

¹³³ La definizione di inclusione subalterna è utilizzata da Ambrosini M., Molina S., *Seconde generazioni. Un’introduzione al futuro dell’immigrazione in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli, 2004. Di inclusione subordinata parla invece Annamaria Rivera in Rivera A., *Estranei e nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia*, DeriveApprodi, Roma, 2003.

Ciò va considerato anche in relazione al tema della sostenibilità stessa dei sistemi di *welfare*: questa dipende infatti dall'apporto contributivo assicurato dai lavoratori che risulta ridotto nel mercato del lavoro secondario, essendo questo caratterizzato da livelli bassi di retribuzione.

È inoltre auspicabile un salto di qualità ulteriore nelle attività di pianificazione nazionale delle politiche pubbliche, requisito fondamentale per la promozione di un vero, equo ed efficace processo di inserimento sociale dei cittadini stranieri. Il decentramento delle competenze alle regioni e agli enti locali, permette (o dovrebbe permettere) di realizzare politiche adeguate ai bisogni presenti sul territorio; ma in mancanza di un forte coordinamento degli interventi a livello nazionale, esso rischia di accentuare la disparità di trattamento tra i cittadini stranieri che vivono in alcune regioni, governate da giunte maggiormente sensibili, e quelli che vivono in altre, governate da giunte più refrattarie alla garanzia dei diritti di cittadinanza per tutti i residenti. L'esperienza sperimentata con l'istituzione dello SPRAR potrebbe costituire un modello di riferimento per la programmazione e il coordinamento delle politiche anche in ambiti diversi da quello dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

In sintesi. Sarebbe auspicabile un cambiamento di rotta delle politiche migratorie e sull'immigrazione nazionali fondato sulla consapevolezza del fatto che il *tema* di oggi non è quello della garanzia della "sicurezza" dei cittadini italiani messa in pericolo dall'arrivo di donne e uomini di altri continenti, né quello dell'insostenibilità della presenza straniera sul piano occupazionale o del sistema di welfare, né quello di "far convivere" "differenze" culturali incompatibili tra di loro.¹³⁴ La realtà che le politiche pubbliche sono chiamate a governare è piuttosto quella di assicurare una prospettiva di vita dignitosa a tutti i cittadini, in una società che è *già meticcias* da tempo.

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

¹³⁴ Tale cambiamento è per altro auspicato in modo molto efficace anche da Valentina Brinis e Luigi Manconi in un libro uscito recentemente dal titolo solo apparentemente provocatorio *Accogliamoli tutti. Una ragionevole proposta per salvare l'Italia, gli italiani e gli immigrati*, il Saggiatore, 2013.

Sul primo versante un rafforzamento del sistema è indispensabile per proteggere le persone e le famiglie (italiane e straniere) più colpite dalla crisi: un maggiore investimento nell'assistenza sociale (servizi sociali territoriali, servizi per l'infanzia, assistenza alle persone non-autosufficienti), nei servizi per le pari opportunità, nelle politiche di edilizia residenziale pubblica e l'introduzione di una forma di sostegno al reddito sono indispensabili e sarebbero sostenibili con una riforma del sistema fiscale finalizzata a una maggiore progressività ed equità.¹³⁵

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

¹³⁵ Proposte dettagliate in tal senso, anche dal punto di vista economico, sono contenute in Sbilanciamoci!, *Rapporto 2014, Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, Roma, 10 novembre 2013.

Appendice

Tavola 1.a Ordinanze di Protezione Civile che hanno stanziato le risorse per la cosiddetta Emergenza Nord-Africa (segue)			
Fonte	Importo in euro	Voce	Descrizione
OPCM 3924 18 febbraio 2011	15.168.216,00	Forze e mezzi	CRI e Forze Armate - supporto al Commissario delegato per primi interventi di soccorso
	1.000.000,00	Assistenza	Commissario delegato - assegnazione per avvio primi interventi
	340.000.000,00	Forze e mezzi	Interventi immediati per emergenza umanitaria nello Stretto di Sicilia
OPCM 3933 13 aprile 2011	1.000.000,00	Aiuti umanitari	Beni e materiali a disposizione della Repubblica Tunisina per assistenza alla popolazione in Tunisia
	11.361.000,00	Forze e mezzi	Reintegro di tende e materiali accessori ceduti al Dip. VV.FF. al soccorso pubblico e alla difesa civile del Min Interno
	649.920,00	Forze e mezzi	Personale CRI - missione in Tunisia; straordinari (fino a 150 ore mensili) per personale in Italia
	9.800.000,00	Assistenza	MNA - accoglienza per 500 minori
	19.200.000,00	Assistenza	Acconto rispetto a maggiore stanziamento per superamento emergenza: - prima accoglienza; - individuazione strutture e avvio alla gestione; - possibile requisizione di mobili e immobili; - collaborazione del Dip Naz PC e contingente (10 unità) Min Interno
	1.000.000,00 2.598.000,00	Forze e mezzi Forze e mezzi	Rimozione imbarcazioni (importo indicato anche in OPCM 3934/2011) Attuazione DPCM 5/4/2011 "Misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri provenienti dai Paesi nordafricani"
OPCM 3934 21 aprile 2011		Forze e mezzi	Rimozione imbarcazioni: 1 milione già indicato alla OPCM 3933/2011
OPCM 3936 21 aprile 2011	6.000.000,00	Detenzione	CIE - Adeguamento e manutenzione di strutture di S. M. Capua Vetere (CE), Palazzo S. Gervasio (PZ), Kinisia-Trapani
	4.000.000,00	Detenzione	CIE - Gestione strutture di S. M. Capua Vetere (CE), Palazzo S. Gervasio (PZ), Kinisia-Trapani
DPCM 2090 2 maggio 2011	5.500.000,00	Assistenza	Immediata operatività del sistema di accoglienza da parte dei soggetti attuatori (di cui 500.000 euro alla Sicilia)
OPCM 3947 16 giugno 2011	150.000,00	Lampedusa	Riqualificazione ambientale, gestione rifiuti, riqualificazione strutture, fonti rinnovabili, ecc.
	5.000.000,00	Lampedusa	Riqualificazione ambientale, gestione rifiuti, riqualificazione strutture, fonti rinnovabili, ecc.
	20.850.000,00	Lampedusa	Riqualificazione ambientale, gestione rifiuti, riqualificazione strutture, fonti rinnovabili, ecc.
OPCM 3951 12 luglio 2011	81.200.000,00	Forze e mezzi	VV.FF e polizia - personale
	14.000.000,00	Forze e mezzi	Acquisizione e reintegro dei materiali dei centri di assistenza e pronto intervento del Ministero Interno e dei materiali dei VV.FF. per interventi emergenziali
	1.000.000,00	Lampedusa	Rifornimenti di acqua potabile
	2.105.915,00	Forze e mezzi	Trasporto migranti su unità nvali militari
	198.847,00	Lampedusa	Ripristino e mantenimento delle condizioni igienico-sanitaria
	11.495.238,00	Forze e mezzi	Rimborsi per spese di personale volontario e di associazioni d'Arma + cooperazione con la marina militare tunisina
	40.000.000,00	Accordo Italo-Tunisino	Attuazione accordo Italo/Tunisino del 5/4/2011 (sei motovedette, quattro pattugliatori ed un centinaio di fuoristrada)
50.000.000,00	Assistenza	Ex OPCM 3933/13aprile 2011 - Interventi per superamento dello stato di emergenza	
OPCM 3955 26 luglio 2011	460.000,00	Forze e mezzi	Contingente di personale in carico alla struttura commissariale, di cui 60,000 per indennità al funzionario di coordinamento
	1.225.000,00	Forze e mezzi	CRI - orario straordinario + assunzione lavoratori temporanei (fino a 50)
	500.000,00	Forze e mezzi	Rimozione imbarcazioni a Pantelleria
	529.000,00	Forze e mezzi	Dipartimento Protezione Civile - Rimborso personale impiegato nei GMA di monitoraggio
2.515.450,00	Forze e mezzi	Prosecuzione delle attività di vigilanza e sicurezza presso strutture e aree di arrivo e assistenza	
OPCM 3958 10 agosto 2011	904.792,40	Rimpatri	OIM - Convenzione per rimpatri
	191.500,00	Forze e mezzi	Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale - istituzione 5 nuove sezioni
	85.937,00	Forze e mezzi	Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale - rimborsi per spese di missione
750.000,00	Forze e mezzi	Lavoro straordinario del personale di supporto alle commissioni territoriali	
OPCM 3962 6 settembre 2011	100.000,00	Ambiente	Prevenzione della compromissione delle matrici ambientali marine per olii e liquidi esausti da imbarcazioni

Tavola 1.b Ordinanze di Protezione Civile che hanno stanziato le risorse per la cosiddetta Emergenza Nord-Africa			
Fonte	Importo in euro	Voce	Descrizione
OPCM 3965 21 settembre 2011	45.740.000,00	Forze e mezzi	VV.FF e polizia - personale, prosecuzione interventi
	9.000.000,00	Assistenza	SPRAR - allargamento rete di accoglienza
	46.000.000,00	Assistenza	Proroga delle convenzioni in essere e adeguamento dei centri di accoglienza
	1.400.000,00	Lampedusa	Rifornimenti di acqua potabile
	38.000.000,00	Accordo Italo-Tunisino	Prosecuzione della attuazione accordo Italo/Tunisino del 5/4/2011
	6.125.000,00	Forze e mezzi	Maggiori oneri del corpo delle Capitanerie di Porto
	77.885.000,00	Assistenza	Ex OPCM 3933/13aprile 2011 - Interventi per superamento dello stato di emergenza
	5.850.000,00	Assistenza	Campochiaro, Manduria, Mineo - interventi nei centri/tendopoli
OPCM 3966 30 settembre 2011	200.000,00	Forze e mezzi	Rimozione imbarcazioni
OPCM 3970 ottobre 2011	-1.800.000,00	Forze e mezzi	CRI - esigenze istituzionali (autorizzazione di spesa ridotta rispetto a quanto previsto dalla OPCM 3924/2011)
	1.250.000,00	Forze e mezzi	Unità navali per trasferimento dei migranti
OPCM 3975 7 novembre 2011	3.225.000,00	Forze e mezzi	Proroga dello stato di emergenza fino al 31/12/2012
OPCM 3982 23 novembre 2011	18.605.960,00	Forze e mezzi	Rimborso dei Soggetti attuatori per prestazioni su atto di affidamento
OPCM 3991 30 dicembre 2011	70.000,00	Lampedusa	Risarcimento per sottrazione imbarcazioni di proprietà privata
	744.148,81	Assistenza	CRI - prosecuzione degli interventi presso centri di Lampedusa e Mineo
	159.810,00	Forze e mezzi	CRI - personale a prestazione di lavoro temporaneo
	8.005.205,00	Forze e mezzi	VV.FF. e polizia - personale, prosecuzione interventi
	101.005.000,00	Accordo Italo-Tunisino	Prosecuzione della attuazione accordo Italo/Tunisino del 5/4/2011
	129.449.624,00	Assistenza	Ex OPCM 3933/13aprile 2011 - Interventi per superamento dello stato di emergenza
	68.000.000,00	Assistenza	Ex OPCM 3933/13aprile 2011 - Interventi per superamento dello stato di emergenza
OPCM 4000 23 gennaio 2012	13.000.000,00	Detenzione	CIE - interventi di adeguamento e di manutenzione straordinaria di S.M. Capua Vetere (200 posti) e Palazzo S. Gervasio (150 posti)
	4.726.890,00	Detenzione	CIE - gestione per l'anno 2012 S.M. Capua Vetere (200 posti) e Palazzo S. Gervasio (150 posti)
OPCM 0024 9 novembre 2012	29.883,28	Lampedusa	Rimborso comune di Lampedusa per attività poste in essere
	2.000.000,00	Forze e mezzi	Rimborso per datori di lavoro dei volontari e per le organizzazioni di volontariato
	6.140,29	Forze e mezzi	Rimborso spese missione prefettura Agrigento
	6.641.897,00	Forze e mezzi	VV.FF. e polizia - personale, prosecuzione interventi
	2.001.605,77	Forze e mezzi	Rimborso dei Soggetti attuatori per prestazioni su atto di affidamento
	1.293.642,50	Assistenza	Castelnuovo di Porto e struttura ex fiera di Roma - rimborso interventi aprile/novembre 2011
	449.960,00	Assistenza	Caserma Ugo De Carolis Civitavecchia - rimborso interventi 5/28 aprile 2011
	904.792,40	Rimpatri	OIM - proroga convenzione per rimpatri
	2.250.000,00	Forze e mezzi	Ripristino della capacità operativa delle organizzazioni di volontariato
	450.000,00	Forze e mezzi	Riparazione, ripristino e sostituzione dei mezzi e delle attrezzature impiegate
	10.129.058,41	Assistenza	Mineo - requisizione Residence degli Aranci: requisizione per 2012 (6,058,333), manutenzione (2312789), gestione (1,757,936)
	24.065.420,00	Assistenza	MNA - prosecuzione misure accoglienza
	51.934.946,00	Assistenza/Forze e Mezzi	Prosecuzione degli interventi previsti dalle OPCM 3933, 3934, 3955, 3958, 3965, 3966, 3991
	119.720.351,00	Assistenza	Prosecuzione misure di assistenza dei migranti
	370.000,00	Forze e mezzi	Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale - Gettoni di presenza (5 sezioni attivate ad hoc)
	2.006.250,00	Forze e mezzi	Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale - missioni e lavoro straordinario personale
5.000.000,00	Assistenza	SPRAR - allargamento rete di accoglienza	
OPCM 0033 23 dicembre 2012	37.795.000,00	Assistenza	Convenzioni con enti gestori, rinegoziazione dei termini per il 2013, a seguito di ricognizione dei rapporti giuridici pendenti
	185.820,00	Forze e mezzi	Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale - missioni e lavoro straordinario personale
	1.028.500,00	Assistenza	Castelnuovo di Porto (RM) - Manutenzione 2013
	12.670.000,00	Assistenza	Mineo - Acquisizione disponibilità Residence degli Aranci per continuazione interventi 2013
OPCM 0076 11 aprile 2013	13.530.000,00	Detenzione	CIE - completamento interventi già avviati presso centri di di Santa Maria Capua Vetere e Palazzo San Gervasio
TOTALE	1.521.643.719,86		

Tavola 2 Analisi dati FER III

Status dei destinatari al momento dell'ingresso nei progetti per annualità di programmazione

Status ingresso progetto	2008	2008%	2009	2009%	2010	2010%
Motivi umanitari	115	7,27%	178	12,38%	52	3,78%
Protezione sussidiaria	556	35,12%	388	27,00%	260	18,94%
Richiedente protezione internazionale	56	3,54%	425	29,58%	578	42,10%
Rifugiato (Conv. Ginevra)	487	30,76%	436	30,34%	309	22,51%
Altro (Missing, diniego, ricongiungimento, ecc)	369	23,31%	10	0,70%	174	12,67%
Totale	1583	100%	1.437	100%	1.373	100,00%

Sesso dei destinatari dei progetti per annualità di programmazione

Sesso	2008	2008%	2009	2009%	2010	2010%
Maschi	1019	64,37%	756	52,61%	914	66,57%
Femmine	530	33,48%	535	37,23%	456	33,21%
Dato non disponibile/non fornito	34	2,15%	146	10,16%	3	0,22%
Totale	1.583		1.437		1.373	

Fonte di segnalazione dei destinatari dei progetti per annualità di programmazione

Fonte segnalazione	2008	2008%	2009	2009%	2010	2010%
Presenza sul territorio	-	-	850	59,15%	705	51,34%
Prefettura	-	-	13	0,90%	180	13,11%
Centro polifunzionale	-	-	80	5,57%	55	4,01%
Progetto S.P.R.A.R.	374	23,63%	201	13,99%	124	9,03%
C.A.R.A.	-	-	34	2,37%	222	16,17%
Dato non disponibile/non fornito	1209	76,37%	259	18,02%	87	6,34%
Totale	1.583		1.437		1.373	

Tipologia di vulnerabilità dei destinatari dei progetti per annualità di programmazione

Tipologia di vulnerabilità	2008	2008%	2009	2009%	2010	2010%
Anziano	3	0,19%	3	0,21%	1	0,07%
Disabile	15	0,95%	24	1,67%	12	0,87%
Disagio mentale	91	5,75%	157	10,93%	388	28,26%
Donne in stato di gravidanza	75	4,74%	22	1,53%	13	0,95%
Genitore singolo con figlio minore	52	3,28%	270	18,79%	37	2,69%
Minore non accompagnato	104	6,57%	198	13,78%	16	1,17%
Vittima di tortura, stupro, violenza	564	35,63%	519	36,10%	799	58,20%
Altro	289	18,26%	25	1,74%	5	0,36%
Dato non disponibile/non fornito	390	24,63%	219	15,25%	102	7,43%
Totale	1.583		1.437		1.373	

Fonte: Autorità delegata

Tavola 3 Analisi dati FER III Tipologia di servizi erogati dai progetti – Programmazione AP 2008

AP 2008 – Tipologia servizi	Servizi Erogati
A1_Infrastrutture o i servizi destinati all'alloggio	181
A2_Fornitura di aiuti materiali e di cure mediche o psicologiche	406
A3_Assistenza sociale, informazione o assistenza nel disbrigo delle pratiche amministrative e/o giudiziarie e l'informazione o la consulenza sui possibili esiti della procedura d'asilo, compresi aspetti quali il rimpatrio volontario	234
A4_Assistenza legale e linguistica	269
A5_Istruzione, formazione linguistica e altre iniziative coerenti con lo status della persona interessata	353
I1_Consulenza e assistenza in settori quali l'alloggio e i mezzi di sussistenza	205
I2_Consulenza e assistenza medica e psicologica	534
I3_Assistenza sociale, assistenza amministrativa, assistenza legale e linguistica	318
I4_Educazione, formazione professionale, acquisizione di abilità/ competenze, riconoscimento di titoli di studio e qualifiche	224
I5_Altri interventi finalizzati all'integrazione nel mercato del lavoro (servizi di assistenza e consulenza; tirocini formativi, bilancio di competenze, redazione curriculum vitae, etc.)	579
I6_Interventi per la promozione dell'emancipazione e dell'indipendenza economica	204
I7_Azioni che promuovono l'adattamento del destinatario alla società del Paese ospitante (condivisione di valori e regole)	79
I8_Azioni per la promozione di una partecipazione duratura e sostenibile alla vita civile e culturale	114
I9_Promozione dell'eguale accesso alle istituzioni ed i servizi pubblici	54
Altro	7
Non disponibile/Non dichiarato	5
Totale	3.766

Fonte: Autorità delegata

Tavola 4 Analisi dati FER III Tipologia di servizi erogati dai progetti – Programmazione AP 2009

AP 2009 – Tipologia servizi	Servizi Erogati
01. Assistenza sanitaria - orientamento	196
02. Assistenza sanitaria - accompagnamento	124
03. Assistenza sanitaria - sistema sanitario nazionale/consultorio familiare	83
04. Assistenza sanitaria - psicologica/psichiatrica	296
05. Assistenza sanitaria - specialistica	125
06. Assistenza sanitaria - attività per la riabilitazione	37
07. Assistenza sanitaria - contributi alle spese	123
08. Assistenza sociale - accompagnamento	461
09. Assistenza sociale - pratiche amministrative	114
10. Assistenza sociale - riconoscimento titoli di studio	3
11. Assistenza sociale - contributi alle spese	315
12. Servizi legali - orientamento	113
13. Servizi legali - accompagnamento	100
14. Servizi legali - consulenza	66
15. Servizi legali - ricorso	14
16. Servizi per alloggio - orientamento	300
17. Servizi per alloggio - accompagnamento	179
18. Servizi per alloggio - accoglienza	86
19. Servizi per alloggio - intermediazione	179
20. Servizi per alloggio - contributi alle spese	236
21. Mediazione linguistico-culturale - in ambito alloggiativo	53
22. Mediazione linguistico-culturale - in ambito lavorativo	24
23. Mediazione linguistico-culturale - in ambito legale	57
24. Mediazione linguistico-culturale - in ambito sanitario	87
25. Mediazione linguistico-culturale - in ambito sociale	78
26. Inserimento scolastico dei minori - doposcuola	2
27. Inserimento scolastico dei minori - nido	32
28. Inserimento scolastico dei minori - scuola materna	5
29. Inserimento scolastico dei minori - scuola obbligo	8
30. Istruzione/formazione - corso di italiano	241
31. Istruzione/formazione - universitaria	10
32. Istruzione/formazione - corso specialistico	16
33. Istruzione/formazione - corso di formazione professionale	310
34. Istruzione/formazione - stage e tirocini formativi	63
35. Istruzione/formazione - contributi alle spese	100
36. Servizi per inserimento lavorativo - orientamento	310
37. Servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento	83
38. Servizi per inserimento lavorativo - consulenza	41
39. Servizi per inserimento lavorativo - bilancio di competenze	126
40. Servizi per inserimento lavorativo - redazione curriculum	73
41. Servizi per inserimento lavorativo - borsa lavoro/tirocinio formativo	120
42. Servizi per inserimento lavorativo - contributi alle spese	20
43. Tempo libero- attività culturali	73
44. Tempo libero - attività sportive	62
45. Tempo libero - gite/conoscenza del territorio	45
46. Tempo libero - laboratori	83
47. Tempo libero - attività ludiche	58
Totale	5.330
<i>Fonte: Autorità delegata</i>	

Tavola 5 Analisi dati FER III Tipologia di servizi erogati dai progetti – Programmazione AP2010

AP2010 – Tipologia servizi	Servizi Erogati
01. Assistenza sanitaria - orientamento	468
02. Assistenza sanitaria - accompagnamento	313
03. Assistenza sanitaria - sistema sanitario nazionale/consultorio familiare	239
04. Assistenza sanitaria - psicologica/psichiatrica	623
05. Assistenza sanitaria - specialistica	164
06. Assistenza sanitaria – attività per la riabilitazione	69
07. Assistenza sanitaria - contributi alle spese	198
08. Assistenza sociale - accompagnamento	521
09. Assistenza sociale - pratiche amministrative	270
10. Assistenza sociale - riconoscimento titoli di studio	12
11. Assistenza sociale - contributi alle spese	289
12. Servizi legali – orientamento	576
13. Servizi legali - accompagnamento	215
14. Servizi legali – consulenza	291
15. Servizi legali – ricorso	21
16. Servizi per alloggio - orientamento	100
17. Servizi per alloggio - accompagnamento	178
18. Servizi per alloggio - accoglienza	336
19. Servizi per alloggio - intermediazione	101
20. Servizi per alloggio - contributi alle spese	101
21. Mediazione linguistico-culturale - in ambito alloggiativo	183
22. Mediazione linguistico-culturale - in ambito lavorativo	69
23. Mediazione linguistico-culturale - in ambito legale	233
24. Mediazione linguistico-culturale - in ambito sanitario	291
25. Mediazione linguistico-culturale - in ambito sociale	281
26. Inserimento scolastico dei minori - doposcuola	8
27. Inserimento scolastico dei minori - nido	15
28. Inserimento scolastico dei minori - scuola materna	6
29. Inserimento scolastico dei minori - scuola obbligo	19
30. Istruzione/formazione - corso di italiano	348
31. Istruzione/formazione - universitaria	3
32. Istruzione/formazione - corso specialistico	56
33. Istruzione/formazione - corso di formazione professionale	147
34. Istruzione/formazione - stage e tirocini formativi	24
35. Istruzione/formazione - contributi alle spese	139
36. Servizi per inserimento lavorativo - orientamento	366
37. Servizi per inserimento lavorativo - accompagnamento	154
38. Servizi per inserimento lavorativo - consulenza	94
39. Servizi per inserimento lavorativo - bilancio di competenze	56
40. Servizi per inserimento lavorativo - redazione curriculum	120
41. Servizi per inserimento lavorativo - borsa lavoro/tirocinio formativo	64
42. Servizi per inserimento lavorativo - contributi alle spese	30
43. Tempo libero- attività culturali	60
44. Tempo libero - attività sportive	78
45. Tempo libero - gite/conoscenza del territorio	71
46. Tempo libero - laboratori	216
47. Tempo libero - attività ludiche	76
Totale	8292
<i>Fonte: Autorità delegata</i>	

Nota: durante l'attuazione delle programmazioni annuali sono stati modificate le definizioni e le classificazioni dei servizi erogati hanno definizioni e classificazioni differenti a partire. I dati riferiti all'annualità di programmazione 2008 risultano solo parzialmente confrontabili con quelli delle successive programmazioni.

Bibliografia

ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani, Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Cittalia, Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2010/2011

Ambrosini M., Molina S., *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli, 2004

Antigone, *Le prigionie malate. Ottavo rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2011

Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2008*, Roma, 2009

Benvenuti V. e Stuppini A., "Immigrati, fiscalità e spesa pubblica: uno scambio alla pari?" in Centro Studi e Ricerche Idos (a cura di), *Immigrazione. Dossier statistico 2013*, Unar, 2013

Benvenuti V. e Stuppini A., "Il contributo finanziario degli immigrati. Un tentativo di bilancio" in Inps – Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi Inps. La regolarità del lavoro come fattore di integrazione*, 2011

Benvenuti V. e Stuppini A., "L'impatto fiscale dell'immigrazione nel 2009", in Caritas e Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2011*, Idos edizioni, Roma, 2011

Berenice, Lunaria Osservazione e Compare (a cura di), *Segregare costa. La spesa per i "campi nomadi" a Napoli, Roma e Milano*, settembre 2013, www.lunaria.org

Brinis V. e Manconi L., *Accogliamoli tutti. Una ragionevole proposta per salvare l'Italia, gli italiani e gli immigrati*, il Saggiatore, 2013

Carchedi F. (a cura di), *La risorsa inaspettata*, Ediesse/Imed, 1999

Caritas e Migrantes (a cura di), *Dossier statistico immigrazione, anni 2005-2012*, Idos edizioni, Roma

Censis (a cura di), *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2006*

Censis (a cura di), *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2005*

Corte dei Conti, *Programmi di controllo 2002 e 2003, Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione clandestina*, Roma

D'Elia F. e Gabriele S., *Immigrazione e bilancio pubblico in Italia, I diritti alla prova dell'immigrazione*, in *la Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, aprile-giugno 2010

D'Elia F., Gabriele S. e Tozzi M., "Effetti dell'immigrazione sulla finanza pubblica e privata in Italia", in Isae – Istituto di Studi e Analisi Economica, *Rapporto trimestrale, Politiche pubbliche e redistribuzione*, ottobre 2009;

De Novellis F., "Valore aggiunto" in *Dizionario di Economia e Finanza*, www.treccani.it, 2012

Devillanova C., "Immigrazione e finanza pubblica", in Fondazione Ismu, *Sedicesimo rapporto sulle migrazioni 2010*, Franco Angeli, Milano 2011

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

Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Tra percorsi migratori e comportamento economico*, il Mulino, 2013

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

Gastaldi F., *Ma quanto pesano le tasse sulle imprese?* su www.lavoce.info, 25/06/2012

ICS - Consorzio Italiano di Solidarietà, *La protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, Feltrinelli, 2005

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

Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *Rapporto annuale 2009*

Istat - Istituto nazionale di statistica, *Noi Italia, 100 statistiche per capire il paese in cui viviamo 2013*, 2013

Istat - Istituto nazionale di statistica, *Bilancio Demografico Nazionale 2012*, 2013

Istat - Istituto nazionale di statistica, *I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari*, 14 dicembre 2012

Istat - Istituto nazionale di statistica, *La povertà in Italia*, 17 luglio 2013

Istat - Istituto nazionale di statistica, *Rapporto annuale 2013. La situazione del paese*, 2013

Istat - Istituto nazionale di statistica, *Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione*, 17 gennaio 2013

Istat - Istituto nazionale di statistica Statistiche flash, *Occupati e disoccupati*, 31 ottobre 2013

Lunaria (a cura di), *Costi disumani. La spesa pubblica per il "contrasto dell'immigrazione irregolare"*, maggio 2013, www.lunaria.org

Lunaria (a cura di), *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2011

Marinara R., Orrù N. e Pieroni D., "I pensionati di origine straniera e gli scenari futuri" in Inps – Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi Inps. La regolarità del lavoro come fattore di integrazione*

Marinara R., "Previsioni demografiche e sistema pensionistico", in Caritas e Migrantes, *Dossier statistico immigrazione 2010*, Idos edizioni, Roma, 2011

Mef - Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze, *Statistiche fiscali - dati sulle dichiarazioni*, www.finanze.gov.it, 2012

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche, *Terzo rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia*, 2013

Miur e Fondazione Ismu, *Rapporto nazionale Alunni con cittadinanza non italiana. Approfondimenti e analisi. A.s. 2011/2012*, Quaderni Ismu 1/2013

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

Onc - Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri/Cnel - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, 2012

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

Pizzalunga D., *La doppia discriminazione delle donne immigrate*, www.ingenere.it, 15 novembre 2012

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

Pugliese E., *L'Italia tra migrazioni internazionale e migrazioni interne*, Il Mulino, 2002

Pugliese E. (a cura di), *Rapporto immigrazione, Lavoro, sindacato, società*, Ires-Ediesse, 2000

Pugliese E., "Gli immigrati nel mercato del lavoro e i modelli regionali di inserimento", in Carchedi F. *La risorsa inaspettata*, Ediesse/Imed, 1999

Rgs - Ragioneria Generale dello Stato, *Rapporto n. 14 Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario: le previsioni elaborate con i modelli della RGS aggiornati al 2013*, 2013

Rgs - Ragioneria Generale dello Stato, Rapporto n. 13 Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario: le previsioni elaborate con i modelli della RGS aggiornati al 2012, 2012

Rivera A., *Estranei e nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia*, DeriveApprodi, Roma, 2003

Sartor N., "Immigrazione e finanza pubblica", in Livi Bacci M. (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2005

Sbilanciamoci!, *Rapporto 2014, Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, Roma, 10 novembre 2013

SPRAR, ANCI, Ministero dell'interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2007/2008*

SPRAR, ANCI, Ministero dell'interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Cittalia, *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati Anno 2009/2010*

SPRAR, ANCI, Ministero dell'interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Cittalia, *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati Anno 2008/2009*

Strozza S., "Gli immigrati stranieri in Italia: caratteristiche e inserimento lavorativo", in Natale M. (a cura di), *Economia e Popolazione*, Franco Angeli, Milano, 2002

Stuppini A., "Il contributo finanziario degli immigrati. Un tentativo di bilancio" in Inps – Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi Inps. La regolarità del lavoro come fattore di integrazione*, 2011

Stuppini A., "Il contributo finanziario degli immigrati", in Caritas e Migrantes, *Dossier*

Statistico Immigrazione 2010, Idos edizioni, Roma, 2010

Unioncamere, "Il ruolo degli stranieri nel sistema produttivo nazionale" in *Rapporto Unioncamere 2013, 2013*

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

Vertova P. e Cisarri M., *L'immigrato va, i contributi restano*, www.lavoce.info, 15 dicembre 2011

Zanfrini L., "La discriminazione nel mercato del lavoro", in Fondazione Cariplo e Ismu, *Quinto rapporto sulle migrazioni 1999*, Franco Angeli, Milano 2000

Fonti istituzionali

Comitato Parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, *Resoconto stenografico dell'audizione del Ministro dell'Interno, On. Anna Maria Cancellieri*, Roma, 25 Settembre 2012

Consiglio dell'Unione Europea, Direttiva del Consiglio del 27 gennaio 2003 *recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, 2003/9/CE

Consiglio dell'Unione Europea, Direttiva del 29 aprile 2004, *recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*, 2004/83/CE

Consiglio dell'Unione Europea, Direttiva del Consiglio dell'1 dicembre 2005 *recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, 2005/85/CE

Consiglio dell'Unione Europea, Decisione del Consiglio dell'Unione Europea n. 2007/435/CE del 25 giugno 2007 *che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi per il periodo*

2007-2013 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori"

Consiglio Europeo del 24 e 25 ottobre 2013, *Conclusioni*, EUCO 169/13

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139.

Decreto legislativo del 6 febbraio 2007, n.30 "Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri"

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, "Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa", 12 febbraio 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 42 del 21 febbraio 2011

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2011 "Misure umanitarie di protezione temporanea per i cittadini provenienti dal Nord-Africa affluiti nel territorio italiano dal 1 gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 81 dell'8 aprile 2011

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 ottobre 2011, "Proroga dello stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. n. 235 dell' 8 ottobre 2011

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 aprile 2011, "Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa per consentire un efficace contrasto all'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.83 dell'11 aprile 2011

Decreto legge n. 93 del 27 maggio 2008 "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di

acquisto delle famiglie" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.124 del 28 maggio 2008

Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n.140, "Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 168 del 21 luglio 2005

Legge del 30 luglio 2002, n. 189, "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002 - Suppl. ord.

Legge del 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", (legge finanziaria 2007), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.299 del 27 dicembre 2006 - Suppl. Ordinario n. 244

Ministero dell'Interno, comunicato stampa 28 dicembre 2012, *Flussi migratori dal Nord Africa*, il 31 dicembre prossimo terminerà la fase emergenziale

Ministero dell'Interno, *Immigrazione*, siglato l'accordo tra Italia e Tunisia. Sottoscritta a Tunisi dal ministro Maroni l'intesa che impegna le autorità del Paese nordafricano a rafforzare i controlli sulle partenze e ad accettare il rimpatrio diretto per i nuovi arrivi in Italia, Roma 6 aprile 2011

Ministero dell'Interno, *L'attuazione del PON Sicurezza 2007-2013: una nuova prospettiva nella strategia di riaffermazione dei principi di sicurezza, libertà e giustizia*, Documento strategico dell'Autorità di Gestione, 18 dicembre 2007

Ministero dell'Interno, *Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo - Obiettivo Convergenza" 2007-2013*, versione sottoposta all'approvazione del Comitato di Sorveglianza in data 18 maggio 2011

Ministero dell'Interno, *Rapporto Finale di Esecuzione del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" 2000 - 2006 relativo allo stato di attuazione al 30 settembre 2009*

Ministero del lavoro e delle Politiche sociali,
Piani della performance 2011-2013, 2012-2014 e 2013-2015, www.lavoro.gov.it

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali,
Ministero dell'Interno, Ministero dell'Istruzione e della ricerca scientifica, *Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e incontro*, 10 giugno 2010

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3924 del 18 febbraio 2011, "*Interventi per gestire l'eccezionale afflusso di cittadini del Nord Africa e di paesi extraeuropei*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 42 del 21 febbraio 2011

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933 del 13 aprile 2011, "*Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa*", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale N. 91 del 20 Aprile 2011

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3934 del 21 aprile 2011, "*Nuove disposizioni per emergenza umanitaria legata all'afflusso di migranti dal Nord Africa*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2011

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3935 del 21 aprile 2011, "*Centri di identificazione ed espulsione temporanei*", Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2011

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3947 del 16 giugno 2011, "*Nuove disposizioni per emergenza umanitaria legata all'afflusso di migranti dal Nord Africa*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 147 del 27 giugno 2011

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3951 del 12 luglio 2011, "*Altre disposizioni per l'emergenza umanitaria Nord Africa*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 164 del 16 luglio 2011

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n.3955 del 26 luglio 2011, "*Altre disposizioni per l'emergenza umanitaria Nord Africa*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 176 del 30 luglio 2011

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3958 del 10 agosto 2011 "*Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza umanitaria*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 194 del 22 agosto 2011

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3962 del 6 settembre 2011 "*Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza umanitaria*", Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 settembre 2011, n. 213.

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3965 del 21 settembre 2011 "*Altre disposizioni per affrontare l'emergenza umanitaria Nord Africa*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 223 del 24 settembre 2011

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3966 del 30 settembre 2011, "*Altre disposizioni per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria Nord Africa e per la gestione dell'afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea*", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 237 dell'11 ottobre 2011

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3970 del 21 ottobre 2011, "*Altre disposizioni sull'emergenza umanitaria Nord Africa*", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 254 del 31 ottobre 2011

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3975 del 7 novembre 2011, "*Disposizioni urgenti di protezione civile*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 264 del 12 novembre 2011

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 24 del 9 novembre 2012, "*Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria per l'eccezionale afflusso di cittadini dei paesi del Nord Africa*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 271 del 20 novembre 2012

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3982 del 23 novembre 2011 "*Altre disposizioni per l'emergenza umanitaria Nord Africa*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 279 del 30 novembre 2011

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3991 del 30 dicembre 2011, "*Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa*", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 6 del 9 gennaio 2012

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 4000 del 23 gennaio 2012, "*Ulteriori disposizioni urgenti dirette a proseguire le attività di contrasto e di gestione dell'afflusso di extracomunitari presso i centri di identificazione ed espulsione nei comuni di Santa Maria Capua Vetere e di Palazzo San Gervasio*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 23 del 28 gennaio 2012

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 19 del 10 settembre 2012 "*Ulteriori disposizioni urgenti per l'emergenza Nord Africa*"

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 33 del 28 dicembre 2012, "*Regolamento della chiusura dello stato di emergenza umanitaria e rientro nella gestione ordinaria da parte del Ministero dell'interno e altre amministrazioni competenti*", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 7 del 9 gennaio 2013

Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 76 dell'11 aprile 2013 "*Disposizioni per regolare il subentro del Ministero dell'Interno nelle iniziative per il superamento delle criticità legate all'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari sul territorio nazionale*", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 90 del 17 aprile 2013

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione n. 575/2007/CE del 23 maggio 2007 che istituisce il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013 nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori*

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, Regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 luglio 2007 relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE)

n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile, *Piano per l'accoglienza dei migranti in attuazione dell'accordo Stato Regioni Enti Locali del 6 aprile 2011*, pubblicato il 12 aprile 2011

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile, *Dossier, Emergenza umanitaria Nord Africa: l'accoglienza dei migranti, I numeri dell'accoglienza*, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS24974

Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico n. 123*, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani – 133° seduta, mercoledì 31 ottobre 2012

Sitografia

www.abuondiritto.it

www.amnesty.it

www.arci.it

www.asgi.it

www.associazioneantigone.it

www.cartadiroma.com

www.cgil.it/Tematiche/Default.aspx?ARG=IMMI
GRAZIONE

[www.coe.int/t/democracy/migration/default_en.a
sp](http://www.coe.int/t/democracy/migration/default_en.asp)

www.cirdi.org

www.corriereimmigrazione.it

<http://demo.istat.it/>

www.cronachediordinariorazzismo.org

www.dossierimmigrazione.it

[http://ec.europa.eu/dgs/home-
affairs/financing/fundings/migration-asylum-
borders/index_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index_en.htm)

<http://www.emnitaly.it/>

<http://fortresseurope.blogspot.it>

www.lasciateci centrare.it

www.lavoce.info

www.lavoro.gov.it

www.litaliasonoanchio.it

www.lunaria.org

www.finanze.gov.it

www.frontexit.org/en

www.giornalismi.info/mediarom

<http://www.hrw.org/>

www.ingenerere.it

www.interno.it

www.istat.it

www.mediciperidirittiumani.org

www.meltingpot.org

www.migreurop.org

<http://noi-italia.istat.it/>

www.opencoesione.gov.it

www.protezionecivile.gov.it

www.rgs.mef.gov.it

www.serviziocentrale.it

www.sbilanciamoci.info

www.sbilanciamoci.org

www.sicurezza sud.it

[www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-
e-asilowww.unhcr.it/](http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilowww.unhcr.it/)

www.unar.it/

Lunaria è un'associazione di promozione sociale, senza fini di lucro, laica, indipendente, nata nel 1992. Svolge attività di ricerca, formazione e comunicazione sui temi dell'economia solidale e del terzo settore, delle migrazioni e del razzismo e promuove iniziative di volontariato internazionale e di animazione giovanile. Con le sue attività Lunaria sperimenta forme di partecipazione attiva e di trasformazione sociale ispirate ai principi della giustizia e della solidarietà sociale, della partecipazione democratica alla vita della comunità, della garanzia dei diritti civili, sociali e umani in ambito nazionale e internazionale. Dal 2000 Lunaria promuove, in collaborazione con 48 organizzazioni della società civile, la campagna **Sbilanciamoci!**

Per informazioni e contatti:
Lunaria
Via Buonarroti 39
00185 Roma
Tel. 068841880 fax 068841859
E-mail: antirazzismo@lunaria.org
www.lunaria.org

