

MIGRANTI: LA SFIDA DELL'INTEGRAZIONE



MIGRANTI: LA SFIDA DELL'INTEGRAZIONE





Migranti: la sfida dell'integrazione

Autori e autrici

Matteo Villa (ISPI)

Valeria Emmi (Cesvi)

Elena Corradi (ISPI)

Editing

Renata Meda (ISPI)

Nicoletta Ianniello (Cesvi)

Arianna Previdi (Cesvi)

Progetto grafico

Ledizioni, via Alamanni 11, 20141 Milano (MI)

www.ledizioni.it

Immagine di copertina: © Fabio Bussalino

Il paper è disponibile online:

<https://www.ispionline.it>

<https://www.cesvi.org>

ISBN: 9788867058488

Realizzato da

ISPI

via Clerici 5 - 20121 Milano, Italia

Cesvi Fondazione Onlus

via Broseta 68/A - 24128 Bergamo, Italia

I contenuti della presente pubblicazione possono essere riprodotti solo citandone la fonte

Finito di stampare nel mese di settembre 2018

Indice

Prefazione	5
Introduzione	7
1. Il calo degli sbarchi in Italia e i risparmi di spesa pubblica	9
1.1 Gli sbarchi in Italia	10
1.2 Il sistema di accoglienza italiano e i suoi costi	11
1.3 Il modello: cosa sarebbe successo senza il calo di luglio 2017?	17
1.4 Gli sbarchi “mancati” in Italia	19
1.5 I risparmi degli sbarchi “mancati”	21
2. I costi della mancata integrazione	27
2.1 Integrazione e mercato del lavoro	28
2.2 Integrazione e istruzione	35
2.3 Integrazione e sanità	41
2.4 Integrazione e costi sociali: povertà, emarginazione e criminalità	46
3. L'integrazione come investimento	51
3.1 Le conseguenze fiscali della (mancata) integrazione	52
3.2 La spesa in integrazione come investimento	53
3.3 Quale modello d'integrazione?	57
3.4 Il livello “micro” della buona integrazione	59
Conclusioni e raccomandazioni	63
Bibliografia	67

Prefazione

Se la mobilità umana è un diritto inalienabile di ciascun individuo, è pur vero che le persone non devono essere costrette a migrare: lavorare per lo sviluppo nei Paesi di origine, transito e interessati dalla migrazione sud-sud, in particolare dell’Africa, da cui proviene un’ampia parte del flusso migratorio, è quindi fondamentale, al fine di creare condizioni che incoraggino la sicurezza alimentare, lo sviluppo sostenibile e la resilienza, coinvolgendo la comunità, la società civile e il privato, e affrontando le complessità legate ai cambiamenti climatici.

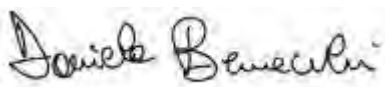
Al diritto alla mobilità umana si affianca il diritto di ciascuno Stato sovrano a regolare i flussi migratori che attraversano i propri confini. Trovare un equilibrio sostenibile tra questi diritti è una sfida per tutti: quello che è certo, comunque, è che ogni Paese dovrebbe ambire a “governare” i processi migratori e non semplicemente subirli.

Mentre continuano a susseguirsi le notizie sugli sbarchi, anche se a un ritmo meno sostenuto rispetto al recente passato, è giusto fermarsi e riflettere. Dallo scorso anno gli sbarchi in Italia sono diminuiti di oltre l’80%, ma negli ultimi cinque anni il numero di rifugiati e altri beneficiari di protezione internazionale è aumentato di 180.000 persone, e ci sono ancora circa 130.000 richiedenti asilo in attesa. In più, molte delle persone che si vedono opporre un diniego alla richiesta d’asilo non potranno essere rimpatriate e resteranno in Italia.

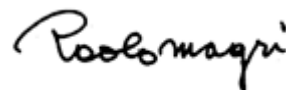
È opportuno quindi chiedersi: esiste una distanza d’integrazione tra i neo arrivati e gli stranieri presenti da tempo in Italia? Conviene investire nell’integrazione di chi è sbarcato in Italia negli ultimi anni? E se sì, con quali risorse?

Con questo paper congiunto, ISPI e Cesvi vogliono suggerire una strada. Che non è certo l’unica, ma che apre nuovi scenari e nuove possibilità.

Buona lettura,



Daniela Bernacchi
*Cesvi, Amministratore delegato
e Direttore generale*



Paolo Magri
*ISPI, Vice Presidente Esecutivo
e Direttore*

Introduzione

Questo paper congiunto tra ISPI e Cesvi è nato da una necessità e da una volontà. La necessità di fare luce su un fenomeno, quello migratorio, le cui complessità e sfaccettature spesso si disperdono nel dibattito politico di tutti i giorni. E la volontà di capire quale effetto stia avendo il calo degli sbarchi in termini di finanza pubblica, e quanta parte di queste risorse potrebbe essere utilizzata per integrare al meglio quei migranti giunti via mare nel corso degli ultimi anni e presenti oggi in Italia.

Si tratta dunque di capire come gestire la presenza di queste persone sul territorio italiano, sia in termini dei servizi di assistenza e accesso al welfare, sia e soprattutto per massimizzare il loro livello d'integrazione, così da aumentare il contributo netto che proprio loro possono dare all'economia e alla società italiana. Dall'anno scorso, infatti, gli sbarchi in Italia sono diminuiti di oltre l'80%, ma negli ultimi cinque anni il numero di rifugiati e altri beneficiari di protezione internazionale è aumentato di 180.000 unità, e ci sono ancora circa 130.000 richiedenti asilo in attesa di una risposta. In più, molti dei richiedenti asilo che si vedono opporre un diniego alla loro richiesta non potranno essere rimpatriati e resteranno in Italia.

Il primo capitolo di questo paper si propone di stimare l'effetto sulla spesa pubblica del calo degli sbarchi cominciato a luglio dell'anno scorso. Attraverso l'utilizzo di un modello previsionale sviluppato *ad hoc*, si quantifica il numero dei migranti non giunti in Italia ri-

spetto a quelle che potevano essere le legittime attese fino al mese precedente l'inizio del calo degli arrivi. Si quantifica poi il costo diretto di ciascun migrante per le finanze pubbliche, e da qui si giunge a una stima dei risparmi (costi evitati) in termini di spesa pubblica generati dal calo degli sbarchi, sia nel corso dei primi dodici mesi dal suo inizio, sia negli anni successivi al primo, supponendo che tale calo prosegua nei prossimi anni. Le risorse liberate, come si vedrà, sono considerevoli.

Il secondo capitolo presenta invece quelli che sono i costi, economici e sociali, di una mancata integrazione degli stranieri presenti in Italia. Le dimensioni dell'integrazione che vengono prese in considerazione sono quattro, e riguardano: (1) condizioni economiche e mercato del lavoro; (2) istruzione; (3) accesso al sistema sanitario; (4) condizioni sociali come povertà, emarginazione e criminalità. Lungo l'intero sviluppo del capitolo si mette a confronto la situazione degli stranieri in Italia rispetto ai nativi, con uno sguardo anche alla situazione media degli stranieri in Unione europea. Laddove possibile, il tentativo è anche quello di confrontare la situazione *tra* diverse tipologie di migranti presenti in Italia, separando comunitari e non, e rivolgendo specifica attenzione ai rifugiati e richiedenti asilo. Come si vedrà il *gap* d'integrazione, ovvero la distanza che separa stranieri e italiani, è molto consistente e aumenta in misura ancora maggiore nel caso ci si concentri su rifugiati e richiedenti asilo.

Il terzo capitolo, infine, fa il punto sui motivi per cui la spesa per l'integrazione potrebbe e dovrebbe essere considerata un investimento. Si cerca dunque di distinguere tra la spesa destinata all'accoglienza e quei capitoli di spesa che invece vengono effettivamente utilizzati per attività e servizi che contribuiscono a una maggiore integrazione degli stranieri. In particolare, ci si concentra su quelli con un maggiore ritorno atteso, con un focus sull'aumento della probabilità di accesso al mercato del lavoro (e a un salario più elevato rispetto alle attese iniziali) da parte di rifugiati e richiedenti asilo. L'insegnamento della lingua italiana, l'istruzione, la formazione e l'orientamento professionale sono processi fondamentali su cui doversi soffermare.

L'analisi si concentra poi sul dibattito sui diversi modelli d'integrazione in Europa, e sulla gestione "micro" della buona integrazione

nelle diverse realtà e territori italiani. Come si vedrà, l'integrazione è un'azione con precise ricadute economiche, che in quanto tali possono essere calcolate.

In conclusione, questo paper intende proporre un collegamento tra le risorse di finanza pubblica liberate dal calo degli sbarchi e la necessità di investire il prima possibile in integrazione, per far sì che la presenza sul territorio italiano di rifugiati e richiedenti asilo si trasformi rapidamente da un costo a un beneficio netto per tutti. Dunque, integrare chi giunge dal mare è un obiettivo raggiungibile e alla nostra portata, ma questo potrà generare ricadute positive solamente con un'azione che parta già da oggi. Apprendendo dalle realtà che offrono i servizi più efficaci e più efficienti, risulta chiaro come sia necessario nonché opportuno massimizzare il processo d'integrazione attraverso ulteriori investimenti.

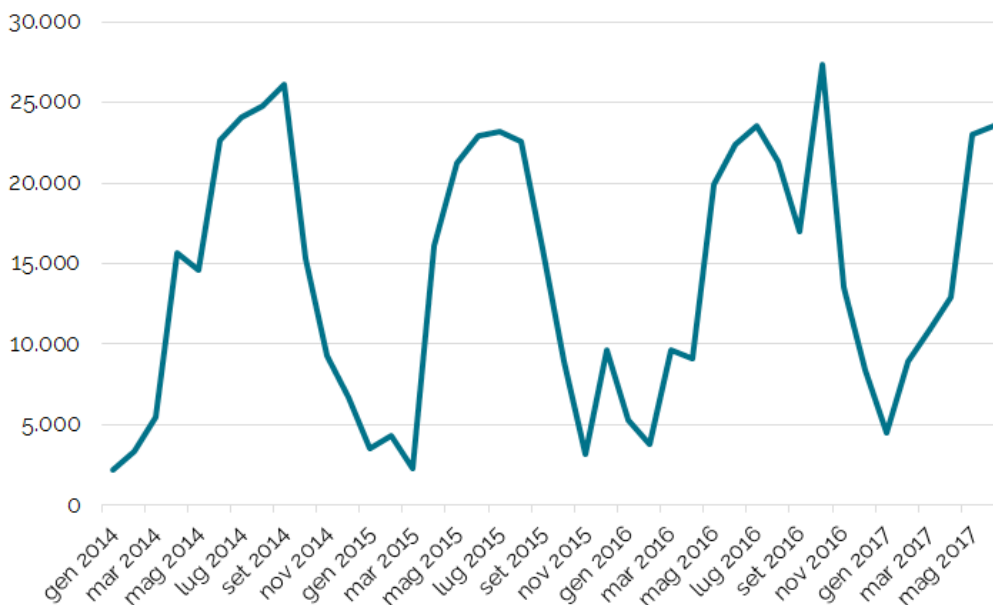
Il calo degli sbarchi in Italia e i risparmi di spesa pubblica

Questo capitolo presenta la stima dell'effetto sulla spesa pubblica del calo degli sbarchi che ha avuto inizio il 16 luglio 2017 e che prosegue tutt'oggi. In particolare, l'obiettivo è lo sviluppo di un modello previsionale che consenta di calcolare gli arrivi via mare attesi a giugno 2017 e lungo il corso dei dodici mesi successivi. Mettendo a confronto le previsioni sugli arrivi con il numero di persone effettivamente sbarcate sulle coste italiane, è possibile calcolare il numero di migranti "mancati", cioè il numero di tutti coloro che non hanno raggiunto l'Italia via mare rispetto

alle previsioni effettuate con i dati precedenti al calo degli sbarchi.

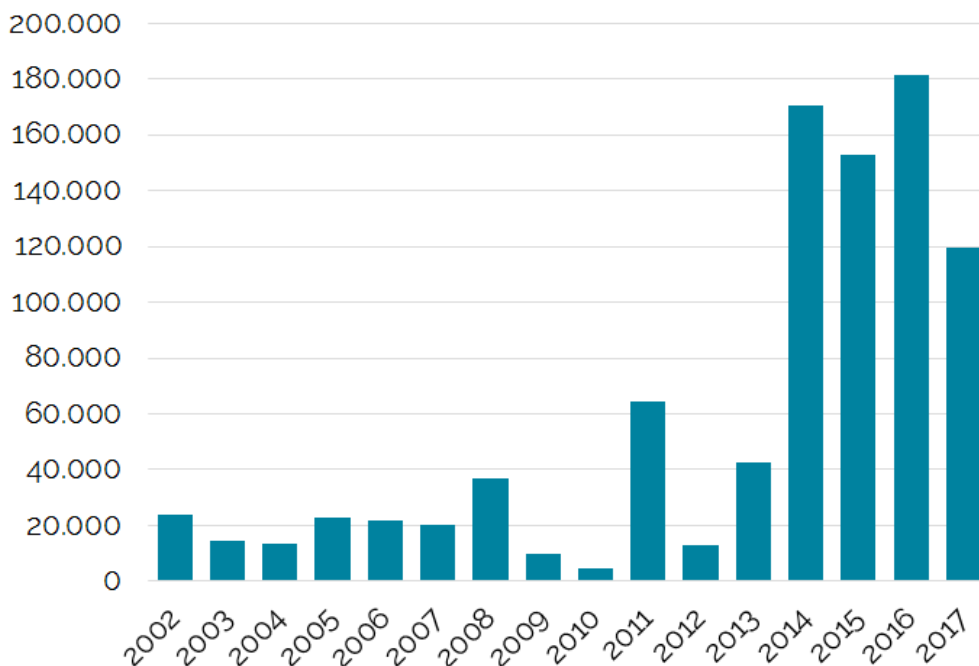
Quantificando il costo diretto per le finanze pubbliche collegato all'accoglienza di ciascun richiedente asilo, è dunque possibile calcolare a quanto ammonti il risparmio (o, meglio, il mancato costo) generato da questo ammanco di arrivi via mare. Questo tipo di esercizio viene utilizzato per fare stime dei risparmi "in tempo reale", ovvero nel corso del primo anno di calo degli sbarchi, e poi "a regime", cioè negli anni successivi a questo calo, per tutto il tempo in cui esso dovesse proseguire.

Fig. 1.1 – Arrivi irregolari via mare in Italia, gennaio 2014 - giugno 2017



Dati: Ministero dell'Interno, UNHCR

Fig. 1.2 – Arrivi irregolari via mare in Italia, 2002-2017



Dati: Ministero dell'Interno, UNHCR

1.1 GLI SBARCHI IN ITALIA

Tra gennaio 2013 e luglio 2018, circa 685.000 stranieri hanno raggiunto le coste italiane via mare attraverso canali irregolari. Tra il 2014 e il 2016, in particolare, gli sbarchi hanno sempre superato quota 150.000, e così sarebbe stato anche nel 2017 se da metà luglio non si fosse verificato un improvviso calo delle partenze (Fig. 1.1).

La situazione è radicalmente mutata rispetto al periodo 2002-2010, quando gli sbarchi in Italia si aggiravano intorno a una media di 20.000 l'anno, con un picco nel 2008 (precedente alla firma nell'agosto di quell'anno del Trattato di Amicizia e Cooperazione tra Italia e Libia) che non superava i 40.000 (Fig. 1.2). In sintesi, gli arrivi registrati negli ultimi cinque anni (2013-2017) sono stati quasi 670.000, ovvero più del triplo rispetto ai 220.000 registrati nei dieci anni precedenti (2003-2012).

A un primo picco registrato nel 2011, nel corso delle Primavere arabe che avevano provocato un forte aumento delle partenze dalla Tunisia, ha fatto da contraltare un anno di "stasi" che sembrava preludere a un ritorno alla normalità pre-crisi. All'opposto, nel 2013 gli arrivi hanno ricominciato a crescere, per assestarsi negli anni successivi sui livelli più alti di sempre, stabilizzandosi intorno a un livello variabile tra 150.000 e 180.000.

Il livello di arrivi via mare registrato nel 2017, di circa 119.000, non è invece ben rappresentativo di quanto accaduto nel corso dell'anno. Il vero e proprio "calo degli sbarchi" è iniziato infatti il 16 luglio 2017: nei mesi precedenti luglio, gli arrivi via mare avevano toccato punte superiori persino del 30% rispetto agli stessi mesi dell'anno precedente. Dal 16 luglio in poi, invece, gli arrivi si sono drasticamente ridotti, tanto che il periodo 16 luglio – 31 dicembre ha fatto registrare un calo del 78% rispetto allo stesso periodo del 2016.

1.2 IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA ITALIANO E I SUOI COSTI

1.2.1 IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

Oggi il sistema di accoglienza italiano si basa sul “Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati”, definito alla Conferenza unificata del 10 luglio 2014 e poi concretizzatosi nel Decreto Legislativo (DL) 142/2015¹.

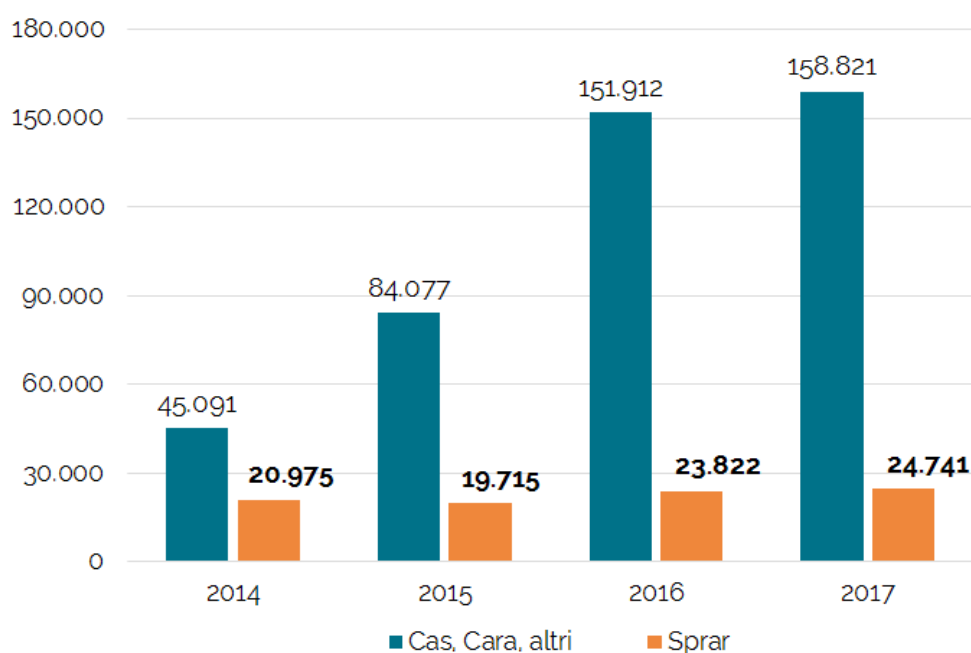
Secondo il Piano, il sistema di accoglienza è suddiviso in tre fasi: una fase iniziale di soccorso, prima assistenza e identificazione; una fase di prima accoglienza dove si completa l'identificazione e si verbalizza la domanda d'asilo; un'ultima fase di seconda accoglienza.

Chi arriva in Italia via mare viene innanzitutto accolto negli *hotspot*, istituiti a seguito dell'Agenda europea sulla migrazione (2015). Gli *hotspot* sono delle **strutture di primissima accoglienza situate vicino ai porti di sbarco**, dove si svolgono le procedure di primo soccorso e identifica-

zione. I tempi di permanenza in queste strutture chiuse dovrebbero essere brevissimi: dopo un massimo di 72 ore i migranti che hanno fatto richiesta d'asilo, ovvero la maggioranza di chi arriva via mare, devono essere trasferiti nei centri di prima accoglienza. Se invece non viene presentata una domanda di protezione (ormai in pochi casi), il migrante approda in centri di identificazione ed espulsione (Cie; oggi rinominati Centri di permanenza per i rimpatri, o Cpr, con il decreto legge 13/2017) per dare inizio alle procedure per il rimpatrio. Simili agli *hotspot* sono i Centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa), istituiti con decreto interministeriale del 16 febbraio 2006. Anche qui i migranti dovrebbero permanere per poco tempo, generalmente non più di 48 ore, per poi essere trasferiti nelle altre strutture.

La seconda fase del sistema di accoglienza è principalmente costituita dai Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (Cara), istituiti nel 2002 e la cui normativa si è sviluppata nel tempo, per ultimo con il DL 142/2015 art.9 che li riconfigura in “centri governativi di prima accoglienza”, e che la Roadmap italiana del Ministero

Fig. 1.3 – Stranieri presenti nelle strutture di accoglienza italiane, per tipologia, 2014-2017



Dati: Ministero dell'Interno

dell'Interno (adottata nel 2015 per l'attuazione dell'Agenda europea) ha rinominato "hub regionali". Esistono inoltre i Centri di accoglienza (Cda), istituiti dalla legge n. 563/1995, dove vengono portati gli stranieri irregolari trovati sul territorio o fermati al passaggio di frontiera. Queste strutture si situano in una sorta di "via di mezzo" tra primissima e prima accoglienza: chi tra gli accolti nei Cda presenta domanda di protezione internazionale viene poi trasferito nei Cara.

L'ultima fase, quella della seconda accoglienza, intesa a facilitare l'integrazione del migrante, è costituita dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), istituito 16 anni fa dalla legge n. 189/2002 e riformato da ultimo con il DL 142/2015, art.14. Lo scopo è quello di offrire "progetti di accoglienza integrata". Le strutture Sprar sono gestite dal terzo settore in collaborazione con gli enti locali, che accedono ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) nel quale confluiscono anche i finanziamenti del Fondo asilo migrazione e integrazione europea (Fami).

A fronte dell'emergenza arrivi degli ultimi anni e dell'insufficiente numero di posti disponibili, all'articolo 11 il DL 142/2015 prevede l'accoglienza in strutture temporanee apposite, i centri di accoglienza straordinaria (Cas). Queste strutture sono amministrate a livello

nazionale, individuate dalla prefettura sentito l'ente locale (Fig. 1.4).

I Cas dovrebbero in teoria essere pochi e temporanei. L'obiettivo più volte dichiarato infatti è quello di rendere lo Sprar l'unico sistema per gestire la seconda accoglienza, rimpiazzando i posti dei Cas. La *ratio* è quella di fornire servizi il più possibile tagliati su misura della persona e vicini al territorio grazie al coinvolgimento dei comuni e alla loro partecipazione volontaria, così da massimizzare le opportunità di integrazione e allontanarsi da procedure emergenziali.

Nel corso degli anni i posti a disposizione del sistema Sprar sono effettivamente aumentati, e in misura consistente: da meno di 4.000 nel 2012 a circa 25.000 nel 2017. Tuttavia **in termini assoluti il sistema è ancora lontano dall'offrire un numero sufficiente di posti rispetto alle richieste d'asilo**. Nel 2017, infatti, l'86% dei richiedenti asilo e rifugiati accolti dal sistema di emergenza e di prima accoglienza si trovava in strutture non Sprar. Inoltre, tra il 2014 e il 2017 il gap tra migranti accolti nei centri temporanei o di emergenza e quelli accolti nella rete Sprar ha continuato a crescere. Se nel 2014 circa un migrante su 3 era ospitato nelle strutture Sprar, adesso la proporzione è di uno su 7.

Al fine di incentivare i comuni a aderire al sistema Sprar, il decreto del 10 agosto 2016 del

Fig. 1.4 – Il sistema di gestione dei migranti irregolari in Italia



Ministero dell'Interno indica nuove linee guida per la modalità di accesso degli enti locali ai finanziamenti Fnpsa. Queste semplificano l'adesione allo Sprar da parte degli enti locali, che possono fare domanda online in ogni momento e non più tramite bando.

Inoltre, per garantire un'equa distribuzione dei migranti sul territorio ed evitare che alcuni comuni debbano farsi carico di un numero insostenibile di richiedenti asilo e migranti con protezione internazionale, l'11 ottobre 2016 il Ministero dell'Interno ha emanato la direttiva per "l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati", che ha dato vita nel dicembre 2016 al Piano di ripartizione preparato dal Ministero dell'Interno insieme all'Associazione nazionale comuni italiani (Anci). Questo prevede un criterio di assegnazione dei posti per ciascun comune "ogni 1.000 abitanti" per quasi tutti i comuni oltre i 2.000 abitanti. Per incentivare l'adesione dei comuni alla rete Sprar, esiste anche una clausola di salvaguardia che rende esenti dalla ripartizione i comuni che facciano già parte della rete o abbiano manifestato la volontà di aderirvi.

Allo scopo di garantire l'uniformità della gestione dell'accoglienza, il 7 marzo 2017 è stato approvato con decreto ministeriale il nuovo schema di capitolato d'appalto per la fornitura di beni e di servizi, valido per strutture di prima accoglienza e Cas. Una criticità del nuovo schema è che questo non aspira a garantire l'offerta di servizi di accoglienza integrata come per esempio "l'orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo", frenando dunque la potenziale trasformazione in Sprar dei Cas che si adeguino all'offerta dei soli servizi previsti nel capitolato².

1.2.2 I COSTI DELL'ACCOGLIENZA

Per calcolare i risparmi generati dal calo degli sbarchi è necessario cercare di stimare il costo giornaliero del singolo migrante presente nelle strutture di accoglienza italiane.

Sulla base del fatto che, come si vedrà nel paragrafo 2.5, nel 2017 quasi tutte le persone che sono arrivate via mare hanno fatto richiesta d'asilo in Italia, i seguenti calcoli suppongono che tutte queste persone entrino nel sistema di accoglienza per asilo e non nei Cie/Cpr. Tutte, cioè, presentando domanda di protezione internazionale non riceveranno un ordine di rimpatrio mediante foglio di via, almeno fino al termine dell'esame della loro domanda.

Inoltre, i dati sui costi presi in esame provengono dai centri di prima accoglienza e non includono gli Sprar. Si è operata questa scelta per tre ragioni. In primo luogo, l'86% dei richiedenti asilo è in ogni caso ospitato in strutture non Sprar, e dunque i costi non Sprar dominerebbero qualsiasi stima di costo ponderata. Inoltre, è plausibile attendersi che i neo-sbarcati trascorrebbero le prime settimane o mesi in un centro di primissima o prima accoglienza, e quindi in strutture non Sprar. La loro permanenza in strutture non Sprar sarebbe anche determinata dal limitato numero di posti liberi nella rete. Infine, possiamo supporre che una stima che prenda in considerazione i soli costi di centri non Sprar sia più conservativa, perché i servizi offerti dalla rete Sprar tendono a fare lievitare i costi medi per migrante – in particolare per quanto riguarda i minori, accompagnati e non, e le persone con particolari vulnerabilità.

Il presente studio si basa sui dati contenuti nei Documenti di economia e finanza 2016-2018 (preparati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, adottati dal Governo italiano e approvati dal Parlamento nell'aprile dei rispettivi anni), ma se ne allontana in misura molto significativa. I DEF contengono, infatti, **una stima dei costi "diretti e indiretti"** da attribuire al sistema di accoglienza italiano. Come riportato nella Tabella 1.1, **i costi riferiti all'accoglienza sono cresciuti da poco più di 300 milioni di euro nel 2011 a quasi 3 miliardi di euro nel 2017**. A questi si aggiungono i costi stimati per fornire servizi sanitari e istruzione ai migranti giunti in Italia via mare,



86%

richiedenti asilo e rifugiati in strutture non Sprar

Tab. 1.1 – Stima per la spesa sostenuta per la gestione dei migranti in Italia, 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Consuntivo	840	920	1.325	2.030	2.666	3.719	4.363
di cui:							
(in %)							
Ricerca e soccorso	29,6%	27,0%	41,6%	37,0%	29,0%	18,5%	17,9%
Accoglienza	36,4%	39,9%	34,8%	38,6%	50,3%	66,5%	68,6%
Sanità e istruzione	34,0%	33,2%	23,6%	24,4%	20,8%	15,1%	13,5%
(in milioni)							
Ricerca e soccorso	249	248	551	751	773	688	781
Accoglienza	306	367	461	784	1.341	2.473	2.993
Sanità e istruzione	286	305	313	495	554	562	589

Dati: elaborazioni ISPI-Cesvi su Documento di Economia e Finanza (DEF) 2018 e DEF 2016

Tab. 1.2 – Costo giornaliero dell'accoglienza, 2015-2017

Anno	Costo per accoglienza (mln €)	Presenze nel sistema di accoglienza	Costo annuo per migrante accolto (€)	Costo giornaliero per migrante accolto (€)
2015	1.341	103.792	12.920	35,4
2016	2.473	175.734	14.072	38,6
2017	2.993	183.562	16.305	44,7

Dati: elaborazioni ISPI-Cesvi su DEF 2018 e DEF 2016

che il Ministero dell'Economia e delle Finanze stima siano passati da circa 290 milioni nel 2011 a quasi 590 milioni di euro nel 2017.

È possibile desumere il costo che il DEF attribuisce all'accoglienza di ciascun migrante presente nelle strutture pubbliche dividendo i costi totali riportati per il numero di migranti presenti nel sistema di accoglienza, riportati sempre dal DEF sulla base di dati del Ministero dell'Interno. La Tabella 1.2 mostra proprio questo calcolo per gli ultimi tre anni del campione (2015-2017): come si può notare, il costo stimato per l'accoglienza di ciascun migrante sale in questo periodo da circa 35 euro a quasi 45 euro al giorno.

Si tratta però, come già anticipato, di un calcolo che comprende anche i costi indiretti (per

esempio spese di trasporto nei vari centri, trasferimenti da un centro all'altro, spese per la forza pubblica, ecc.). Sarebbe possibile utilizzare questa stima, ma **non è detto che il "costo evitato" per lo Stato sia sempre proporzionale al numero di migranti non giunti in Italia nel periodo considerato.** È dunque prudente cercare di ottenere una stima più precisa del solo costo diretto riferibile all'accoglienza dei richiedenti asilo sul suolo italiano (per una simulazione che utilizzi la stima di costo del DEF, si veda il Box in conclusione di questo capitolo).

I costi diretti dell'accoglienza sono indicati in uno studio della Corte dei Conti pubblicato a marzo 2018, che quantifica il costo medio giornaliero pro capite dell'accoglienza in ciascuna

regione nel 2015³. I costi sono calcolati sulla base degli impegni di spesa per le singole regioni e del numero di persone accolte (o, più precisamente, dei giorni-persona che ciascun migrante ha trascorso nelle strutture di accoglienza). Nel dibattito pubblico si sente spesso parlare dei “35 euro” che verrebbero spesi per accogliere ciascun migrante. In realtà, tale quota è una semplice retta indicativa, mentre i costi reali vengono stabiliti tramite gare d'appalto, e possono dunque essere più bassi. Inoltre, per quanto riguarda i Cas ogni prefettura sul territorio italiano può modificare la base d'asta di partenza. Ciò fa sì che **i costi varino in maniera piuttosto significativa in ciascuna Regione**, e lo facciano anche in funzione della capienza dei centri, o del loro sovraffollamento rispetto alla capienza prevista. Va notato che, di questa “retta indicativa”, solo tra 1,5 e 3 euro al giorno vengono consegnati direttamente al migrante accolto (il c.d. *pocket money*), mentre il restante viene erogato in beni e servizi.

La Tabella 1.3 illustra proprio questa variabilità: si passa da un costo minimo di circa 13 euro al giorno in Puglia a uno massimo di quasi 37 euro in Friuli-Venezia Giulia⁴. Per arrivare al costo medio nazionale si è ponderato il costo medio regionale per i giorni-persona trascorsi in accoglienza dai migranti nel 2015. Sono stati utilizzati i dati sulle presenze del 2015 perché i costi medi riportati dalla Corte dei Conti sono anch'essi al 2015, e si riferiscono dunque a una specifica presenza nei centri: in questo modo si è evitato di creare una distorsione dovuta al fatto che le presenze sul territorio nazionale si sono significativamente modificate con il trascorrere del tempo e con l'evolvere del fenomeno migratorio.

Operando questa media ponderata, si arriva a **una stima di 27,1 euro al giorno**. La stima è dunque **significativamente più bassa rispetto ai 35-45 euro calcolabili attraverso il DEF**.

Proprio il DEF è tuttavia molto utile per stimare ulteriori costi incorsi dal sistema pubblico italiano per far fronte all'accoglienza dei

Tab. 1.3 – I costi diretti del sistema accoglienza

Regione	Distribuzione giorni-persona (2015, % su totale)	Costo medio (esclusi Cie & Sprar, in €)
Val d'Aosta	0,2%	33,00
Piemonte	6,7%	32,68
Lombardia	12,5%	31,67
Veneto	5,5%	34,26
Trentino- Alto Adige	1,1%	33,72
Friuli- Venezia Giulia	2,6%	36,64
Liguria	2,2%	36,63
Emilia- Romagna	5,6%	31,98
Toscana	5,8%	32,45
Marche	2,7%	33,48
Umbria	1,3%	33,34
Lazio	5,1%	27,66
Abruzzo	1,8%	34,18
Molise	1,3%	33,16
Campania	5,7%	28,97
Puglia	11,9%	12,85
Basilicata	0,9%	34,78
Calabria	6,3%	16,81
Sardegna	6,7%	12,98
Sicilia	14,0%	28,65

Dati: Corte dei Conti 2018

migranti sbarcati. In particolare, il DEF permette di “spalmare” su ciascun migrante accolto il costo medio giornaliero incorso dallo Stato nell'erogare servizi sanitari e permettere ai migranti di accedere al sistema educativo nazionale (almeno fino al raggiungimento della maggiore età). Nonostante una forte variabilità nel periodo 2011-2014, per il periodo 2015-2018 il DEF stima un costo compreso tra i 562 e i 590 milioni di euro.

Dalla Tabella 1.4 si può evincere che **il costo per fornire servizi sanitari e garantire l'ac-**

Tab. 1.4 – Costo giornaliero di sanità e istruzione (per i migranti in accoglienza), 2016-2018

Anno	Costo per sanità e istruzione (mln €)	Presenze nel sistema di accoglienza	Costo annuo per migrante accolto (€)	Costo giornaliero per migrante accolto (€)
2016	562	175.734	3.198	8,8
2017	589	183.562	3.209	8,8
2018 (stima)	590	173.150	3.407	9,3

Dati: elaborazioni ISPI-Cesvi su DEF 2018 e DEF 2016

cesso al sistema educativo nazionale ai migranti presenti nelle strutture di accoglienza sia piuttosto stabile, attestandosi sugli **8,8 euro al giorno per migrante**. Il DEF 2018 stima che questo valore possa salire fino a 9,3 euro al giorno. Tuttavia, trattandosi di una stima sul futuro utilizziamo il valore di 8,8 in via prudenziale.

Sommandoli alla spesa media per l'accoglienza di 27,1 euro al giorno, **raggiungiamo la cifra di 35,9 euro** (Fig. 1.5). Questo rappresenta il costo base giornaliero per migrante che utilizzeremo nel resto della nostra analisi. Sebbene si tratti di una cifra vicina ai “35 euro

al giorno” di cui abbiamo detto in precedenza, è importante tenere presente che **questi costi comprendono sia la spesa diretta** incorsa dal sistema di accoglienza, **sia quella del costo di erogare ulteriori servizi di welfare** (sanità e istruzione) ai migranti accolti. Se avessimo quantificato i costi di accoglienza in 35 euro al giorno e vi avessimo sommato i costi per sanità e istruzione, avremmo raggiunto la cifra di 43,8 euro al giorno. Per una simulazione dei risparmi generati dal calo degli sbarchi che utilizza direttamente le stime offerte dal DEF, e non il metodo di calcolo scelto qui, si rimanda comunque al Box al termine del capitolo.

C'è infine un ulteriore costo incorso dallo Stato nel gestire il sistema di accoglienza: quello **amministrativo del processo di valutazione della domanda di asilo**, che la Corte dei conti italiana stima in circa **204 euro a domanda**. Dal momento che da gennaio 2016 circa il 97% dei migranti che giunge sulle coste italiane viene identificato, e che i dati suggeriscono che pressoché tutti presentino domanda d'asilo in Italia, supponiamo che tale costo sia incorso dallo Stato per ciascun migrante che sbarca all'interno della finestra temporale considerata (12 mesi).

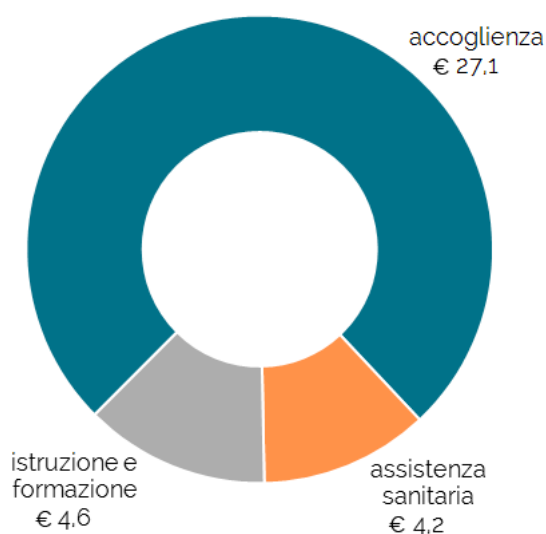
È importante sottolineare che, come si vedrà nel prosieguo dell'analisi, questi costi amministrativi incidono per meno del 2% della spesa pubblica totale riferibile al sistema di accoglienza, e che dunque **il 98% dei costi** incorsi non **riguarda** tanto la valuta-



35,9€

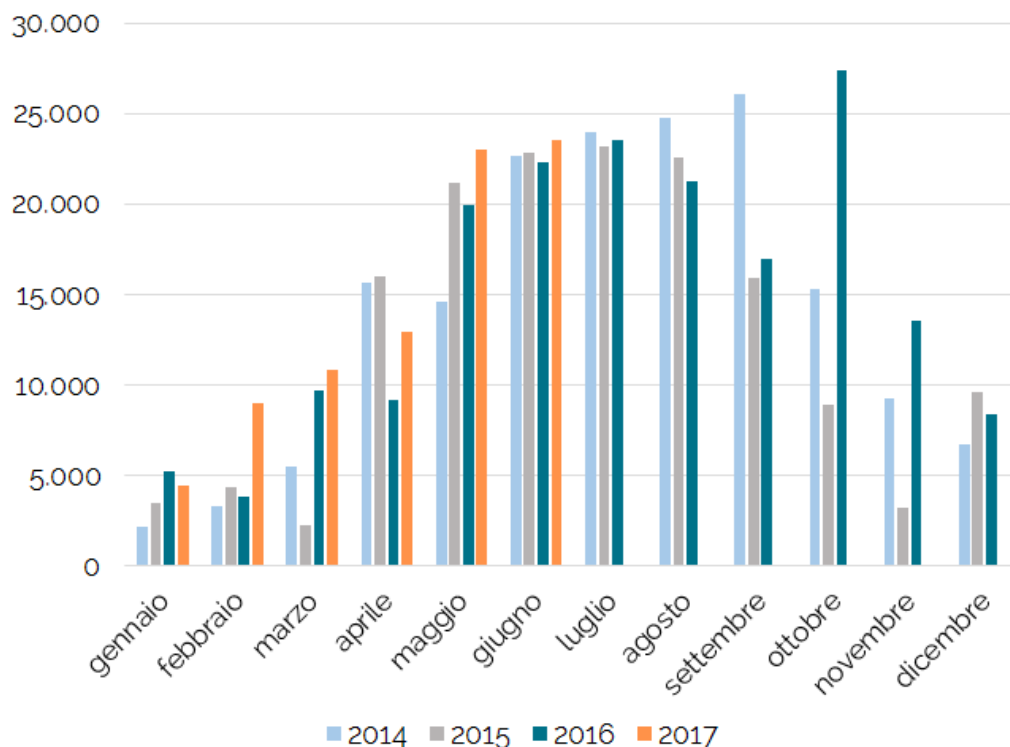
costo giornaliero per migrante

Fig. 1.5 – Costo base giornaliero per migrante accolto in Italia, 2017



Dati: elaborazione ISPI-Cesvi su dati del Ministero dell'Interno

Fig. 1.6 – Confronto sbarchi mensili, gennaio 2014 - giugno 2017



Dati: UNCHR e Ministero dell'Interno

zione della domanda d'asilo quanto **il periodo di permanenza di ciascun migrante nel sistema di accoglienza italiano**. Per riassumere: 35,9 euro al giorno portano a un costo annuo di 13.104 euro (1.092 euro al mese), cui si sommano i 204 euro per la valutazione della domanda d'asilo, portandoci a **13.308 euro per migrante nel corso di dodici mesi**.

1.3 IL MODELLO: COSA SAREBBE SUCCESSO SENZA IL CALO DI LUGLIO 2017?

Nel triennio 2014-2016 gli sbarchi mensili sono stati molto prevedibili, in particolare in primavera ed estate. La stagionalità degli sbarchi, ovvero il fatto che le partenze aumentino con l'arrivo della bella stagione e si diradino poi con il peggiorare delle condizioni atmosferiche e marittime in autunno e inverno, è un tratto caratteristico della rotta del Mediterraneo centrale che da Libia, Tunisia,

Egitto e Algeria conduce in Italia. Il motivo di questa stagionalità è anche la rischiosità del viaggio: nel periodo 2013-2017, circa il 2% di chi ha intrapreso la traversata ha perso la vita o risulta disperso⁵. La pericolosità del viaggio aumenta, talvolta in maniera molto forte, nei mesi invernali: per esempio, tra novembre e dicembre 2016 il 5% di chi ha tentato di percorrere la rotta marittima lungo il Mediterraneo centrale ha perso la vita o risulta disperso.

A fronte di questa stagionalità, che rende più semplice prevedere gli arrivi anno su anno, una maggiore variabilità si registra in particolare nei mesi in cui si verifica l'aumento degli sbarchi (marzo-aprile) o la loro diminuzione (settembre-novembre).

Tuttavia, la sostanziale stabilità dei flussi nell'arco dell'anno ci permette di fare previsioni, soprattutto una volta che sia trascorso un sufficiente numero di mesi dall'inizio

dell'anno, e in particolare una volta giunti ai mesi estivi.

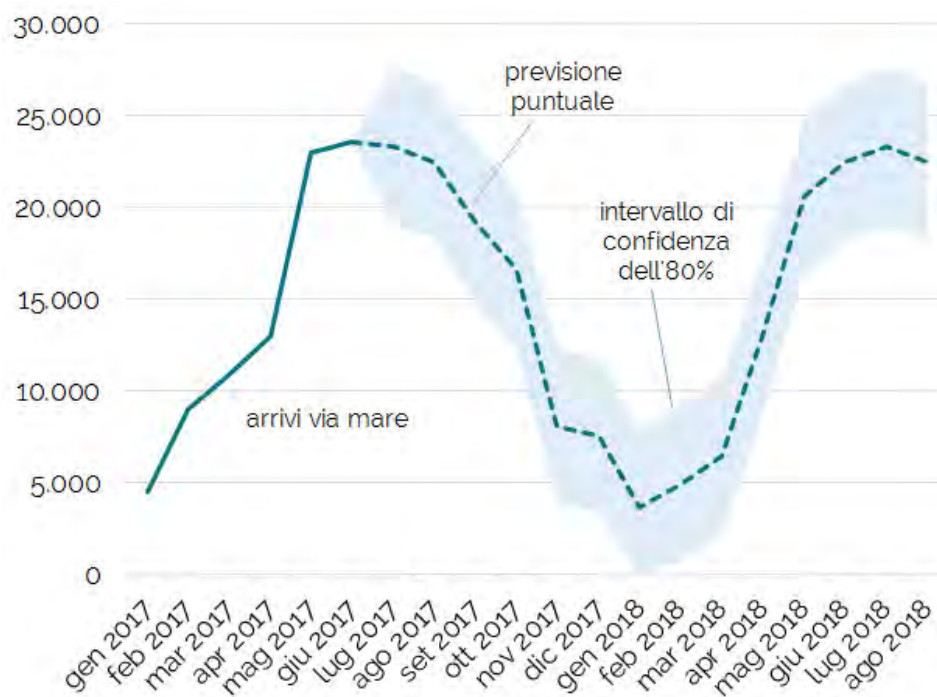
Il calo degli sbarchi è iniziato il 16 luglio 2017 e prosegue tutt'oggi. Abbiamo dunque a disposizione i primi 6 mesi del 2017, insieme allo storico mensile dal 2014 al 2016, per fare una proiezione e capire cosa sarebbe successo se non si fosse verificato l'improvviso e prolungato calo degli sbarchi. Più tecnicamente, gli anni 2014-2016 e i primi sei mesi del 2017 ci permettono di "calibrare" un modello previsionale sui 12 mesi successivi al calo degli sbarchi.

Per farlo ricorriamo a **un modello previsionale ETS – "Exponential Time Smoothing"** (modello di smorzamento esponenziale). Come tutti i modelli previsionali, un modello ETS cerca di utilizzare le realizzazioni passate di una serie storica per prevederne gli sviluppi futuri. I modelli ETS permettono di fare previsioni puntuali, ma oltre a questo stimano anche l'errore che probabilmente insorge uti-

lizzando la previsione puntuale. In pratica, gli ETS ci suggeriscono una previsione futura e ci dicono anche quale sarebbe la probabilità che, ammesso che le cause che determinano le realizzazioni passate della serie rimangano simili, il valore effettivamente realizzatosi in futuro resti all'interno di una certa distanza dalla nostra previsione. Questa distanza prende il nome di "intervallo di confidenza": in generale si utilizza un intervallo di confidenza dell'80%, il che significa accettare che la realizzazione futura del dato ricada all'interno di questo intervallo 8 volte su 10.

La Figura 1.7 mostra il risultato del modello previsionale, applicato sui dati degli arrivi via mare in Italia da gennaio 2014 a maggio 2017, per prevedere i 12 mesi successivi. Come si può notare, le previsioni si adeguano alla stagionalità dei dati, restando alte nei due mesi estivi di luglio e agosto per poi scendere fino a un minimo a gennaio, per poi risalire nella primavera 2018 e

Fig. 1.7 – Arrivi via mare e previsioni, gennaio 2017 - agosto 2018



Dati: elaborazioni ISPI-Cesvi, modello previsionale ETS; UNHCR e Ministero dell'Interno

tornare pari a un massimo nell'estate 2018. L'area in azzurro chiaro esprime invece l'intervallo di confidenza dell'80%. A parità di fattori che causano gli arrivi in Italia, la variabilità attesa ogni mese per il periodo considerato si attesta intorno ai 4.000 sbarchi in più e in meno.

Questa stima di cosa avrebbe riservato il futuro degli arrivi via mare in Italia nei mesi successivi a giugno 2017 può a questo punto essere messa a confronto con quello che è accaduto nella realtà dei fatti.

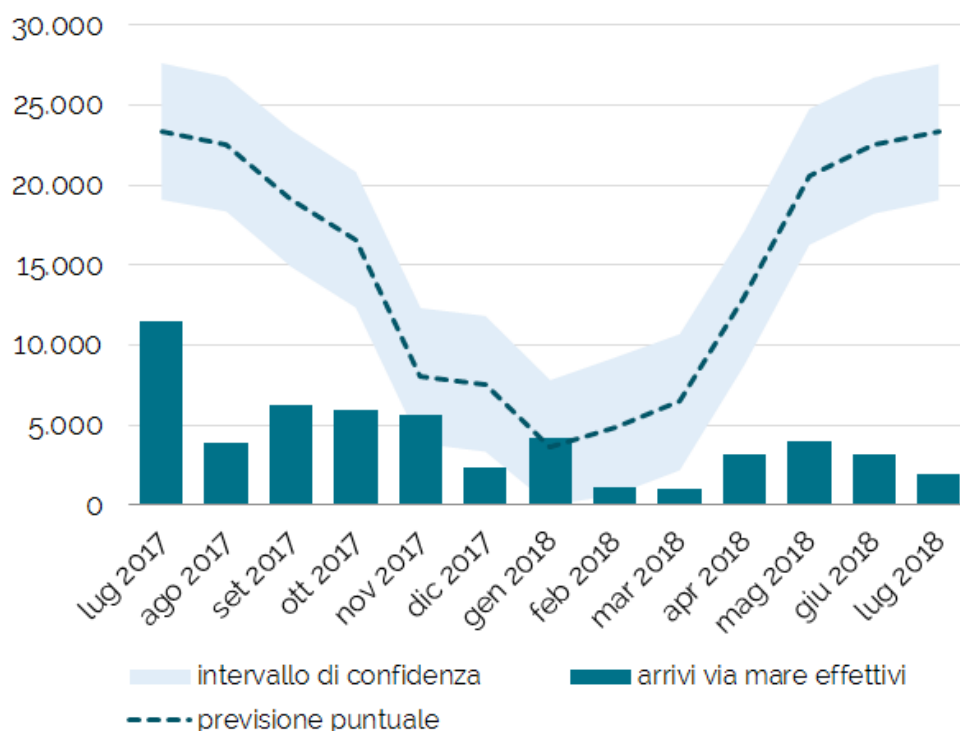
1.4 GLI SBARCHI “MANCATI” IN ITALIA

Da luglio 2017 si è verificata una drastica diminuzione delle partenze dalla Libia e, di conseguenza, di sbarchi sulle coste italiane. Utilizzando i dati fino a giugno 2017, tuttavia, **il modello previsionale non può prevedere** questo cambiamento e dunque sovrastima gli arrivi attesi lungo gran parte del periodo considerato.

Confrontando le previsioni del modello con i migranti che hanno effettivamente raggiunto l'Italia nell'arco dei dodici mesi seguenti il calo degli sbarchi, è possibile farsi un'idea di **quale sia stato l'effetto del calo degli sbarchi sul sistema di accoglienza italiano**, ipotizzando quale sarebbe stato invece il costo incorso dal sistema di accoglienza nel caso il calo degli sbarchi non si fosse verificato.

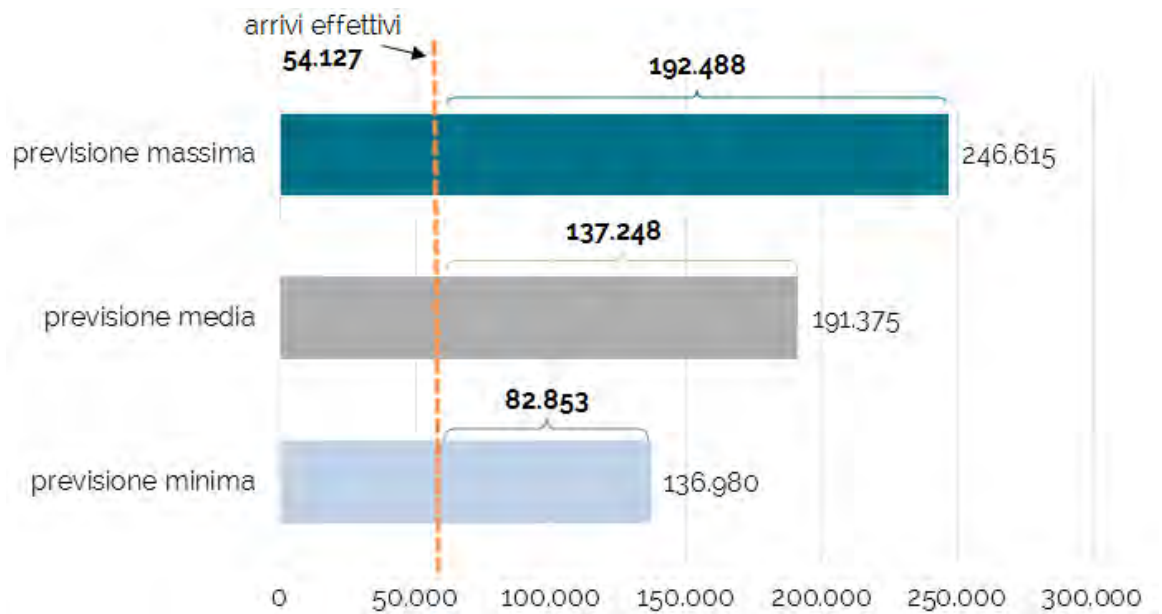
La Figura 1.8 mostra proprio come tra luglio 2017 e luglio 2018 gli arrivi via mare in Italia siano stati talmente bassi da essere quasi sempre molto lontani dalle previsioni del modello. Solo in pochi casi si verificano delle eccezioni. Nella fattispecie, a causa della normale diminuzione degli sbarchi in autunno e in inverno, tra novembre 2017 e febbraio 2018 gli sbarchi effettivi rientrano quasi sempre all'interno dell'intervallo di confidenza del modello, anche se solo il valore di gennaio 2018 supera la “previsione media”, mentre in tutti gli altri casi

Fig. 1.8 – Confronto tra previsioni degli arrivi via mare e sbarchi effettivi, luglio 2017 - luglio 2018



Dati: elaborazioni ISPI-Cesvi, modello previsionale ETS; UNHCR e Ministero dell'Interno

Fig. 1.9 – Confronto tra previsioni degli arrivi via mare e sbarchi effettivi cumulati nel periodo luglio 2017 - luglio 2018



Dati: elaborazioni ISPI-Cesvi, modello previsionale ETS; UNHCR e Ministero dell'Interno

gli sbarchi effettivi restano vicini al margine inferiore dell'intervallo di confidenza. Con il ritorno della primavera e poi dell'estate, le previsioni del modello si allontanano nuovamente dalla realtà: **tra marzo e luglio 2018 gli arrivi restano molto bassi e non superano mai la quota di 5.000 al mese, mentre il modello raggiunge nuovamente valori compresi tra i 20.000 e i 25.000 al mese.**

La Figura 1.9 permette di confrontare le previsioni del modello e la realtà degli sbarchi in Italia in maniera ancora più semplice. Mentre, anche nel caso minimo, le previsioni del modello suggerivano che gli sbarchi tra luglio 2017 e luglio 2018 non sarebbero stati meno di 135.000, e nello scenario massimo avrebbero potuto avvicinarsi ai 250.000, in realtà il numero di migranti che hanno raggiunto l'Italia via mare nello stesso periodo è stata di poco superiore alle 50.000 unità. Sottraendo i migranti effettivamente giunti in Italia a quelli

previsti dal modello possiamo calcolare quanti siano i "migranti mancanti", ovvero il numero di chi non è giunto in Italia rispetto alle previsioni. Rifacendoci alla previsione media, per esempio, notiamo che **i migranti non arrivati in Italia negli ultimi dodici mesi ammontano a circa 140.000** ($191.375 - 54.127 = 137.248$).

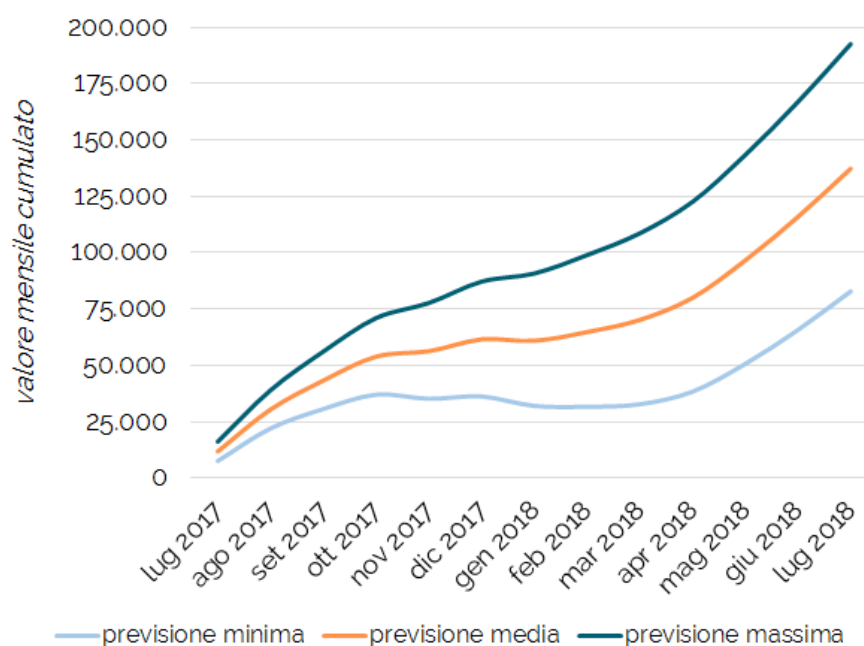
Per calcolare in maniera corretta i risparmi generati dal calo degli sbarchi bisogna però tenere presente che il numero di persone non giunte in Italia rispetto alle previsioni non è cresciuto tutto in una volta, ma è andato progressivamente accumulandosi lungo l'intero arco temporale dei dodici mesi. La Figura 1.10 tiene dunque in considerazione questo aspetto, documentando i "migranti mancanti" mese per mese, nel corso dei primi dodici mesi di calo degli sbarchi (da luglio 2017 a luglio 2018). Come si vede, nel corso del primo mese di "calo" la differenza tra i migranti previsti e quelli effettivamente sbarcati varia



ca. 140.000

migranti "mancanti"
rispetto alla
previsione media

**Fig. 1.10 – Migranti non arrivati in Italia
(rispetto alle previsioni del modello), luglio 2017 - luglio 2018**



Dati: elaborazioni ISPI-Cesvi, modello previsionale ETS; UNHCR e Ministero dell'Interno

tra i 16.157 della previsione massima e i 7.621 della previsione minima. Mano a mano che si prosegue nel corso dell'anno, la somma dei migranti mancanti mese per mese inizia a divergere, e la forchetta tra la previsione massima e quella minima raggiunge quota 100.000 al termine del periodo considerato.

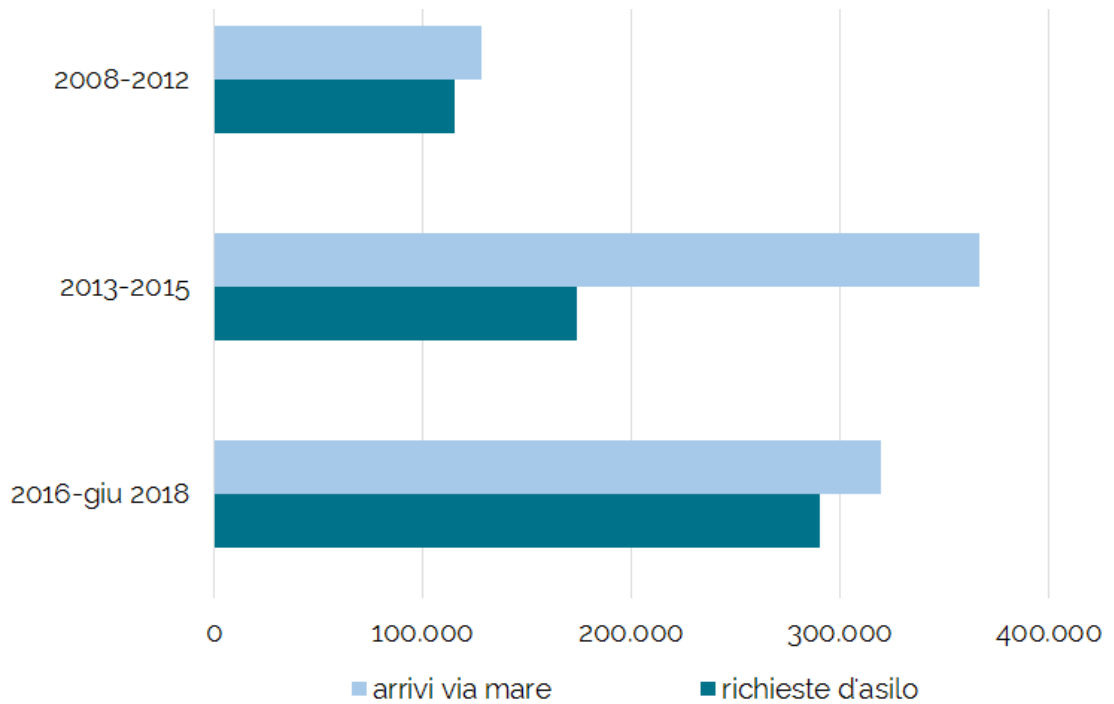
1.5 I RISPARMI DAGLI SBARCHI "MANCATI"

Come abbiamo visto, ciascun migrante che giunge in Italia e presenta richiesta d'asilo entra nel sistema di accoglienza. In Europa le cosiddette "regole Dublino" stabiliscono quale tra i Paesi europei sia competente a esaminare una richiesta di protezione internazionale: nonostante vi siano diversi criteri, nella grande maggioranza dei casi lo Stato competente è quello di primo ingresso in Europa. Ci possiamo dunque aspettare che, in un momento di funzionamento regolare del sistema Dublino,

quasi tutti coloro che arrivano in maniera irregolare in Italia presentino una domanda di protezione nel Paese. La Figura 1.11 mette a confronto la proporzione di domande d'asilo rispetto agli arrivi via mare in Italia, mostrando come nel periodo precedente al forte aumento dei flussi migratori nel Paese il numero di domande d'asilo presentate coincidesse, più o meno, con quello degli sbarchi.

Proprio l'aumento degli sbarchi ha messo il sistema Dublino sotto pressione, tanto che nel periodo 2013-2015 meno della metà dei migranti sbarcati in Italia ha presentato richiesta di protezione nel Paese. Molti hanno invece evitato di presentare richiesta di protezione e tentato di attraversare la frontiera per raggiungere altre destinazioni all'interno dell'Unione europea, come Germania, Francia o Svezia. La presentazione della domanda di protezione internazionale è infatti uno dei modi più semplici a disposizione dei Paesi europei per

Fig. 1.11 – Confronto tra arrivi via mare e richieste d'asilo presentate in Italia, 2008-2018



Dati: IOM, Ministero dell'Interno, Eurostat

verificare il Paese di primo ingresso dei migranti: nel caso, per esempio, l'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati tedesco accerti che un richiedente asilo ha già presentato domanda di protezione in Italia può avviare le procedure di ripresa in carico per trasferire il migrante di nuovo verso il territorio italiano. È invece meno semplice avere prove certe se chi sbarca non presenta richiesta d'asilo⁶. Anche per questo motivo, a fronte di circa 365.000 sbarchi nel periodo 2013-2015, l'Italia ha registrato solo circa 175.000 richieste d'asilo (il 47% rispetto agli sbarchi). Dagli ultimi mesi del 2015 in avanti, tuttavia, con l'istituzione degli *hotspot* in Italia, la registrazione delle impronte digitali della quasi totalità dei migranti sbarcati, e la parziale sospensione dell'area di libera circolazione di Schengen da parte di Francia, Germania e Austria, la situazione è radicalmente cambiata. Tra gennaio 2016 e giugno 2018, a fronte di circa 320.000 persone sbarcate l'Italia ha registrato circa 290.000

richieste d'asilo (91% rispetto agli sbarchi). Nel 2017, addirittura, le richieste d'asilo sono state superiori al numero degli sbarchi, perché mentre gli sbarchi cominciavano a calare, molte persone entrate in Italia l'anno precedente e che non avevano ancora presentato domanda d'asilo hanno scelto di farlo.

Ne possiamo concludere che chiunque fosse arrivato in Italia dal 2017 avrebbe presentato domanda di protezione internazionale e sarebbe stato inserito nel sistema di accoglienza nazionale per un tempo sufficientemente lungo a valutare la sua domanda d'asilo. Nel 2017, inoltre, il tempo medio per valutare una richiesta d'asilo aveva toccato quota 18 mesi⁷. Possiamo dunque assumere con ragionevole certezza che un migrante sbarcato nel 2017 sarebbe rimasto nel sistema di accoglienza italiano (e dunque a carico dello Stato italiano) per almeno i seguenti 12 mesi, equivalenti al nostro periodo di analisi (luglio 2017 – luglio 2018).



18 mesi

tempo medio
per la valutazione
di una richiesta d'asilo

Sulla base dei costi diretti medi per singolo migrante ospitato dal sistema di accoglienza italiano (che, come detto, equivalgono a un costo annuo di 13.104 euro, o a un costo mensile di 1.092 euro; si veda par. 1.2), **possiamo dunque stimare quali siano i costi “evitati” dallo Stato italiano, ogni mese, a seguito del calo degli sbarchi.** A questa cifra dobbiamo poi sommare, per completezza, la quota fissa di 204 euro per migrante che è il costo medio stimato dell'esame di una richiesta d'asilo.

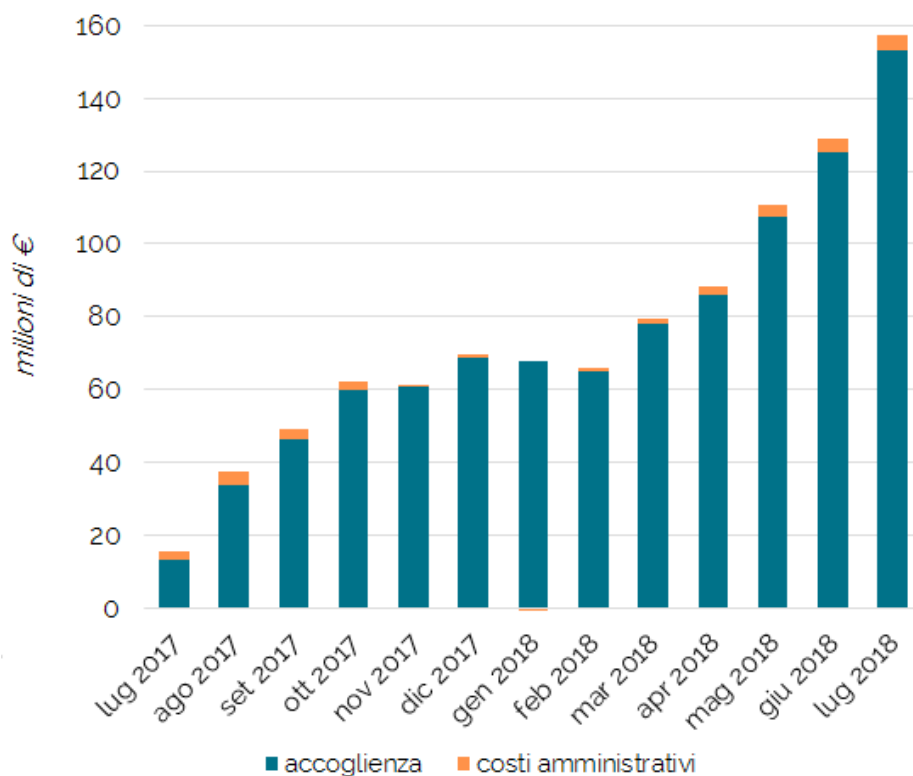
La Figura 1.12 mostra il risparmio mensile generato dal calo degli sbarchi rispetto alla previsione media di arrivi formulata a giugno 2017. Come si può evincere i risparmi tendono a crescere nel tempo, in base al numero complessivo di sbarchi mancati di ciascuno specifico mese e mano a mano che si accumulano

anche gli sbarchi mancati dei mesi precedenti.

Per comprendere meglio il grafico è interessante soffermarsi sulle due flessioni nei costi mensili, a novembre 2017 e poi di nuovo a gennaio-febbraio 2018.

Per quanto riguarda il primo caso, si passa da costi evitati per 62 milioni di euro a ottobre a 61 milioni a novembre. Ciò è dovuto al fatto che il mese di novembre ha un giorno in meno rispetto a ottobre, e che il numero di migranti evitati in più rispetto a ottobre è basso e ammonta a circa 2.500 persone. Inoltre, proprio questo piccolo numero di migranti non sbarcati evita un costo amministrativo per la valutazione della domanda d'asilo altrettanto modesto: se a ottobre i costi evitati nella valutazione delle domande d'asilo ammontavano a circa 2,2 milioni di euro, a novembre si

Fig. 1.12 – Risparmi mensili dagli sbarchi mancati sulla base della previsione media, luglio 2017 - luglio 2018



Dati: elaborazioni ISPI-Cesvi su modello previsionale ETS; Corte dei Conti italiana

scende a soli 0,5 milioni, il che è sufficiente per provocare una piccola contrazione dei costi mensili.

Per quanto riguarda il periodo gennaio-febbraio 2018, i risparmi scendono dai 70 milioni di euro di dicembre 2017 ai 68 milioni di gennaio 2018 perché per il mese di gennaio la previsione media del numero di migranti sbarcati (3.600) era addirittura inferiore agli arrivi effettivamente realizzatisi (4.200). Ciò comporta anche un maggior costo e non un risparmio sulle domande d'asilo, quantificabile nell'ordine degli 0,1 milioni di euro. Passando a febbraio, invece, la contrazione è riferibile unicamente al numero di giorni nettamente inferiore rispetto a gennaio (28 anziché 31). Con l'arrivo della primavera e il fatto che gli sbarchi siano rimasti ancora molto bassi rispetto alle previsioni, i risparmi mensili tornano invece rapidamente ad aumentare, a prescindere dalla variabilità dovuta al diverso numero di giorni del mese.

Per mappare i risparmi totali in spesa pubblica dovuti al calo degli sbarchi non resta che sommare i risparmi mensili che vanno accumulandosi nel corso dei dodici mesi. Come si vede dalla Figura 1.13, i risparmi cumulati raggiunti al termine dei dodici mesi variano in misura significativa a seconda che si utilizzino le previsioni di sbarchi minimi, medi o massimi. Per esempio, nel caso in cui – in assenza del calo iniziato a luglio 2017 – gli sbarchi in Italia si fossero assestati mese dopo mese sul livello minimo delle previsioni, nel corso di un

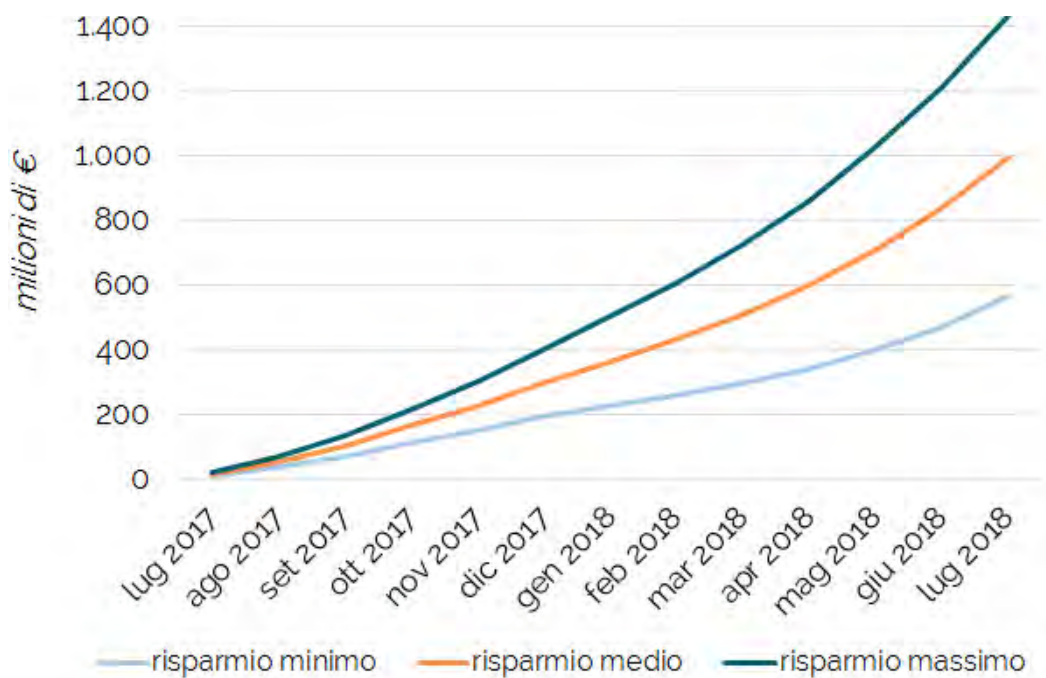
anno i risparmi sulla spesa pubblica italiana sarebbero stati quantificabili in circa 570 milioni di euro. Se invece si utilizzano le previsioni massime, i risparmi per lo stato italiano superano 1,4 miliardi di euro. **Utilizzando la previsione media, infine, i risparmi in spesa pubblica sfiorano il miliardo di euro.**

Dal primo anno in avanti, ipotizzando che il calo degli sbarchi rimanga costante e che la permanenza nel sistema di accoglienza duri 12 mesi⁸, **questi risparmi andranno a regime.** Questo significa che le spese non sostenute per far fronte all'accoglienza di un certo numero di migranti ad agosto 2018 saranno riferibili agli sbarchi mancati nei dodici mesi precedenti, e così via per tutti i mesi successivi. Per questo motivo non è più necessario partire da un'analisi che calcoli i risparmi ottenuti ogni mese e li cumuli. È invece sufficiente calcolare il risparmio giornaliero in spesa pubblica raggiunto al termine dei primi 12 mesi (fine luglio 2018) e utilizzarlo per calcolare i risparmi dei 12 mesi successivi. La Figura 1.14 mette a confronto i risparmi (ovvero i costi evitati) accumulati nel corso del primo anno di calo degli sbarchi con i risparmi ottenuti ogni anno ("a regime"), nel caso il calo degli sbarchi si protraesse ulteriormente nel tempo. Come si vede, dal secondo anno in avanti i risparmi aumentano in maniera significativa, e variano da un minimo di **1,1 miliardi** di euro a un massimo di quasi **2,6 miliardi**, con una previsione media di circa **1,9 miliardi** di euro.



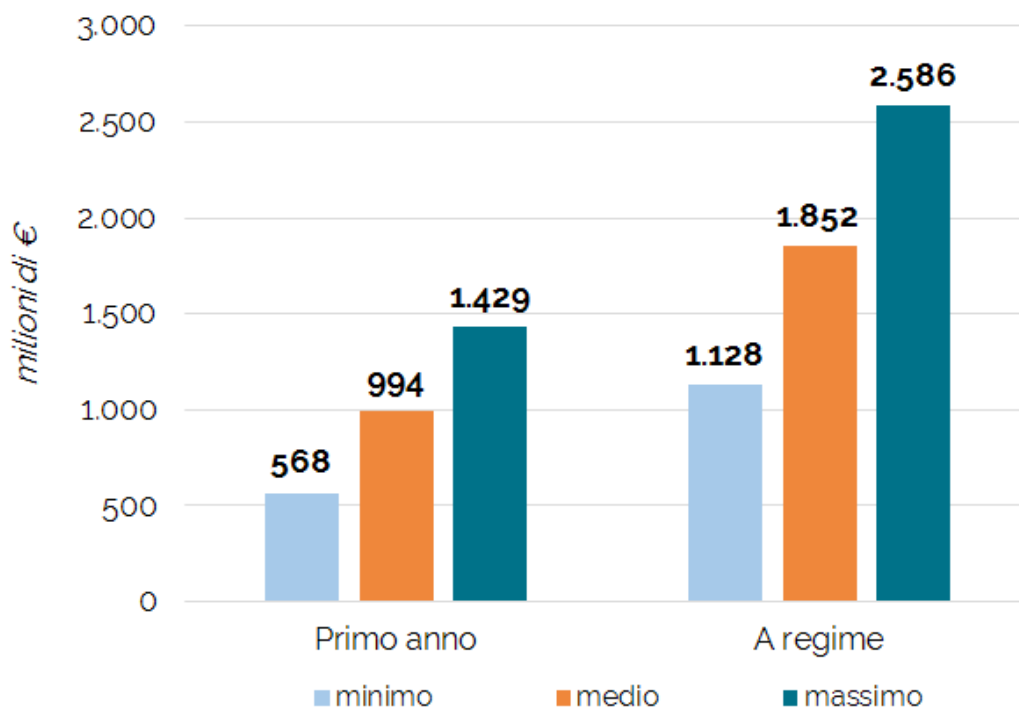
1,9€ mld
risparmi annui
"a regime"

Fig. 1.13 – Risparmi cumulati dagli sbarchi mancati, luglio 2017 - luglio 2018



Dati: elaborazioni ISPI-Cesvi su modello previsionale ETS; Corte dei Conti italiana

Fig. 1.14 – Risparmi cumulati dagli sbarchi mancati, confronto tra primo anno e risparmi "a regime" negli anni successivi al primo



Dati: elaborazioni ISPI-Cesvi su modello previsionale ETS; Corte dei Conti italiana

I RISPARMI PER IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA CON LE STIME DEL DEF 2018

È interessante calcolare cosa succederebbe, in termini di minore spesa pubblica destinata al sistema di accoglienza italiano, nel caso utilizzassimo direttamente le stime proposte dal DEF 2018 anziché ricalcolare i costi (diretti) del sistema d'accoglienza come abbiamo fatto nel par. 1.2.

Nel par. 1.2 abbiamo, infatti, fatto riferimento alla cifra di 35,9 euro al giorno per migrante accolto (pari alla somma del costo medio giornaliero per accoglienza di 27,1 euro più il costo per servizi sanitari e accesso al sistema educativo nazionale di 8,8 euro). Utilizzando le cifre proposte dal DEF, riportate nella Tabella 1.2, il costo per migrante accolto nel 2017 e riferibile al solo sistema di accoglienza ammonterebbe a 44,7 euro al giorno. A questi andrebbero ulteriormente aggiunti gli 8,8 euro che il DEF calcola essere il costo per sanità e istruzione per singolo migrante accolto. Raggiungeremmo così la cifra di 53,5 euro per migrante, cioè quasi il 50% in più rispetto a quanto stimato nel capitolo.

Tale discrepanza è dovuta al fatto che le stime del DEF conterrebbero anche una serie di “costi indiretti” attribuibili al sistema di accoglienza, che non considerano solo il costo di ospitare ciascun migrante nelle strutture preposte, ma anche i costi amministrativi, quelli logistici, di trasporto, e altro.

In questo caso, il costo annuo per migrante accolto raggiungerebbe la cifra di 19.528 euro, equivalente a 1.627 euro al mese.

Come è prevedibile, i risparmi stimati in termini di spesa pubblica aumenterebbero di conseguenza:

- Per i primi 12 mesi, si andrebbe da un risparmio minimo di 840 milioni di euro a uno massimo di 2,1 miliardi (rispetto ai 570 milioni – 1,4 miliardi stimati al par. 1.5);
- A regime, i risparmi varierebbero da un minimo di 1,7 miliardi di euro a un massimo di 3,8 miliardi (rispetto agli 1,1 – 2,6 miliardi calcolati utilizzando le nostre stime prudenziali).

NOTE

¹ Il DL 142/2015 ha anche recepito le direttive europee 2013/32 (recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) e 2013/33 (recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale).

² AA. VV., *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, 2017.

³ Corte dei Conti, “La ‘prima accoglienza’ degli immigrati: La gestione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo (2013-2016)”, n. 3/2018/G, marzo 2018.

⁴ Per produrre questa tabella ci si è avvalsi dei valori riportati all'Allegato 5, che riporta i valori di costo sul 2015 per ciascuna Regione, e li ripartisce sulla base delle varie strutture presenti e dei giorni-persona trascorsi nei singoli centri. I costi medi totali per Regione sono stati corretti eliminando i costi riportati per la gestione dei CIE. Come già anticipato, si suppone infatti che tutti i migranti

che sarebbero giunti in Italia avrebbero presentato domanda di protezione internazionale.

⁵ E. Steinhilper, R. J. Gruijters, “A Contested Crisis: Policy Narratives and Empirical Evidence on Border Deaths in the Mediterranean”, *Sociology*, vol. 52, n. 3, 2018, pp. 515-533.

⁶ Senza contare che, fino a settembre 2015, solo al 36% di chi sbarcava in Italia venivano prese le impronte digitali. Si veda Commissione europea (2016), “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration”, COM (2016) 85 final, 10 febbraio 2016.

⁷ Si veda E. Corradi, M. Villa, A. Villafranca, “Fact Checking: migrazioni 2018”, ISPI, 7 maggio 2018.

⁸ Sappiamo che nel 2017 il tempo necessario per la valutazione della richiesta d’asilo si aggirava intorno ai 18 mesi. Il calcolo dei risparmi a regime è dunque ulteriormente conservativo, perché suppone che una persona accolta nel sistema di accoglienza ne esca dopo 12 mesi, non 18.

I costi della mancata integrazione

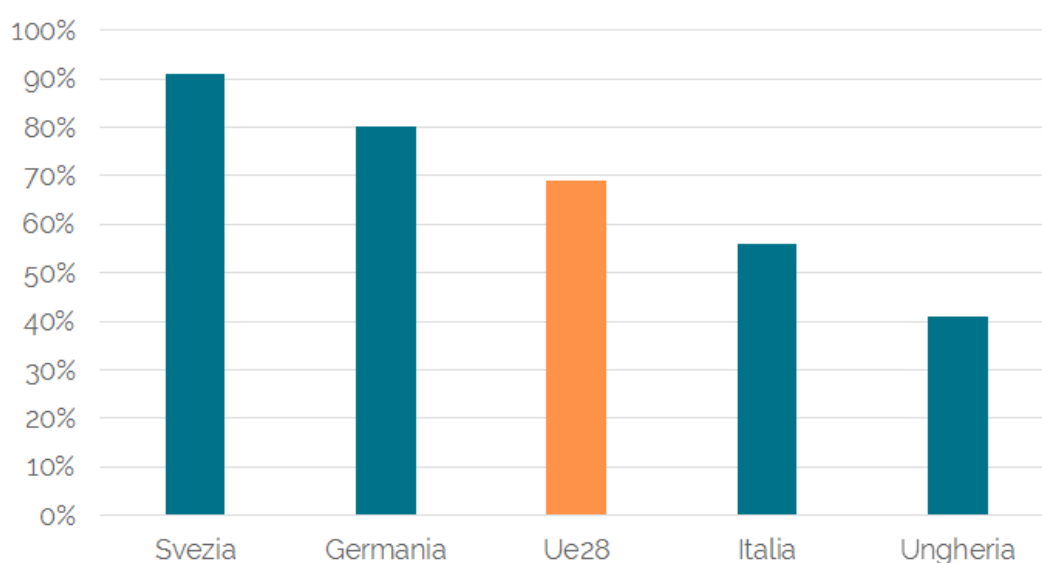
2

Da un sondaggio speciale fatto da Eurobarometro risulta che lo scorso ottobre solo il 56% degli italiani riteneva necessario investire in politiche d'integrazione per i migranti, una percentuale significativamente più bassa della media Ue (69%, Fig. 2.1)¹. Nel 2015 il livello d'integrazione degli stranieri percepito dagli italiani era tra i più bassi in Europa. Per esempio, solo il 3% dei cittadini di Roma considerava "ben integrati" gli stranieri che vivevano nella capitale italiana (Eurostat). Allo stesso tempo, sempre gli italiani tendono a sovrastimare il numero di stranieri presenti sul terri-

torio, valutandolo nel 26% della popolazione, mentre in realtà è intorno al 9% (Ipsos 2017). Gli italiani dunque non vogliono investire in integrazione ma allo stesso tempo pensano che gli stranieri presenti sul territorio italiano siano tanti e poco integrati. In parte questo sembra attribuibile al fatto che, secondo il 40% degli italiani, le politiche per l'integrazione non funzionano (Eurobarometro 2018).

Quando un richiedente asilo arriva in Italia, soprattutto se in modo irregolare come la maggior parte dei rifugiati² che sono arrivati negli ultimi anni via mare, si trova a dover affrontare

Fig. 2.1 – Percentuale di chi si dice "Completamente d'accordo" alla domanda "Investire in integrazione è necessario nel lungo periodo?", ottobre 2017



Dati: Eurobarometro

in primis i problemi della prima accoglienza: gli screening medici, il processo d'identificazione, il ricollocamento in uno dei centri di accoglienza dedicati. Una volta superata questa prima e (secondo la normativa italiana) breve fase, chi rimane nel Paese entra a far parte della comunità sotto tutti gli aspetti: è pronto per andare a scuola, lavorare, ecc. In questo senso, l'azione pubblica mira a sostenere il processo d'integrazione, ovvero ad accorciare (fino idealmente a eliminarle) le distanze che separano cittadini italiani e stranieri residenti.

Il processo d'integrazione all'interno di una società è complesso, e coinvolge molti aspetti della vita sociale di una persona. Nel nostro caso, ci riferiremo al processo d'integrazione rispetto a quattro aspetti fondamentali: l'accesso e la performance nel sistema educativo nazionale; l'accesso al mercato del lavoro; lo stato di salute e l'accesso ai servizi sanitari; e l'emarginazione sociale.

Questo capitolo si pone come obiettivo quello di fare chiarezza su cosa significhi integrazione in questi quattro settori, e di offrire allo stesso tempo una mappatura della mancanza d'integrazione – cioè della distanza che separa i cittadini italiani dalla popolazione straniera residente, sia sotto il profilo dell'accesso ai diritti, sia sotto quello della *performance*. Per quanto possibile, si cercherà di mettere a confronto il gap d'integrazione anche rispetto agli altri Paesi europei, per capire in che posizione è l'Italia relativamente alla media europea e/o ai Paesi europei in cui il livello d'integrazione, misurato secondo quel particolare indicatore, sembra più avanzato.

Un tentativo particolare sarà quello di concentrarsi quanto più possibile su richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, un gruppo di persone che presenta un gap d'integrazione generalmente più alto rispetto al resto della popolazione straniera. In ragione dei recenti alti flussi migratori e della riconosciuta difficoltà d'integrare rifugiati e richiedenti asilo, negli ultimi anni le politiche per

l'integrazione nazionali in Europa sono state sviluppate pensando proprio a questo specifico gruppo di persone. Al contempo, purtroppo, i dati relativi ai titolari di protezione internazionale tendono a essere di gran lunga meno disponibili (e, talvolta, meno affidabili) rispetto a quelli riferiti all'intera popolazione straniera residente o più nello specifico quella non comunitaria. Per questo motivo, spesso utilizzeremo dati riferiti alla popolazione straniera nel suo complesso, e in particolare alla popolazione straniera non comunitaria, come gradi di approssimazione successivi (*proxy*) del gap d'integrazione per i rifugiati. Si tenga presente che, in molti casi, la "mancanza" d'integrazione misurata attraverso l'intera popolazione straniera residente o quella non comunitaria risulteranno approssimazioni per difetto (cioè, sottostime) del reale divario d'integrazione reale per richiedenti asilo e rifugiati, che spesso si trovano in una posizione di ulteriore svantaggio, come illustrato in tutti i casi in cui siano invece presenti i dati riferiti a questa specifica categoria.

2.1 INTEGRAZIONE E MERCATO DEL LAVORO

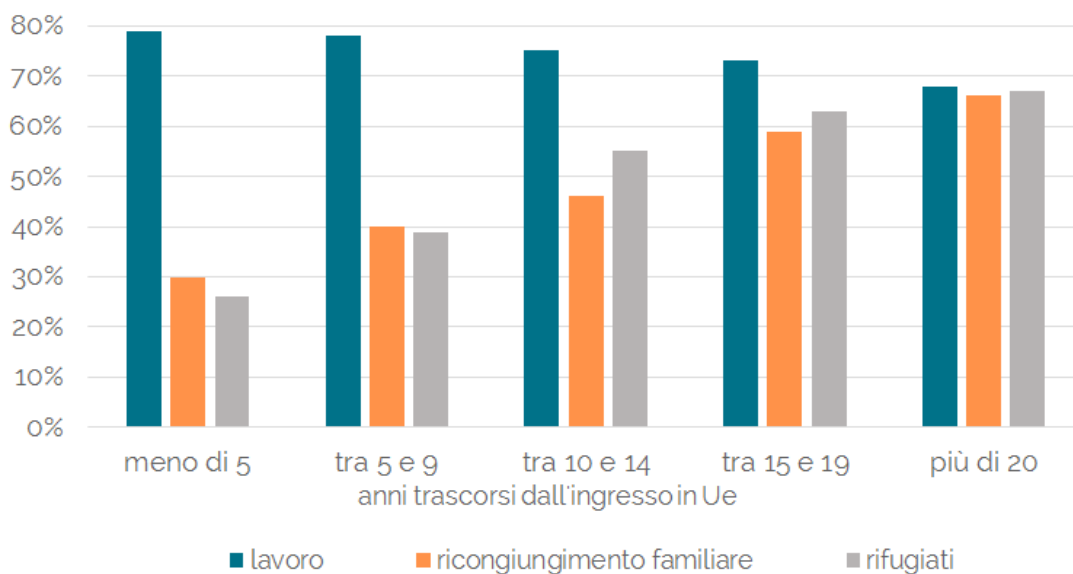
La più recente indagine sulla forza lavoro dell'Ue (EU Labour Force Survey, o Lfs), pubblicata nel 2014, mostra che **il tasso di occupazione dei migranti giunti nei paesi europei per motivi umanitari resta molto basso per molti anni dal loro primo ingresso in Europa**. In particolare, nei primi cinque anni dall'arrivo quest'ultimo tocca appena il 26% (Fig. 2.2). Come è lecito attendersi, invece, i migranti non comunitari giunti in Europa per motivi di lavoro (e che dunque in larga maggioranza hanno già un'offerta di lavoro al loro arrivo) hanno un tasso di occupazione medio molto alto, del 79% nei primi cinque anni dall'ingresso.

Con il passare del tempo il tasso di occupazione dei rifugiati tende ad aumentare, convergendo verso quello di chi migra per motivi di lavoro,



15 anni in Ue

prima che tasso di occupazione rifugiati superi 60%

Fig. 2.2 – Tasso di occupazione dei migranti non-Ue tra 15 e 64 anni, per motivo della migrazione, 2014


Dati: EU Labour Force Survey

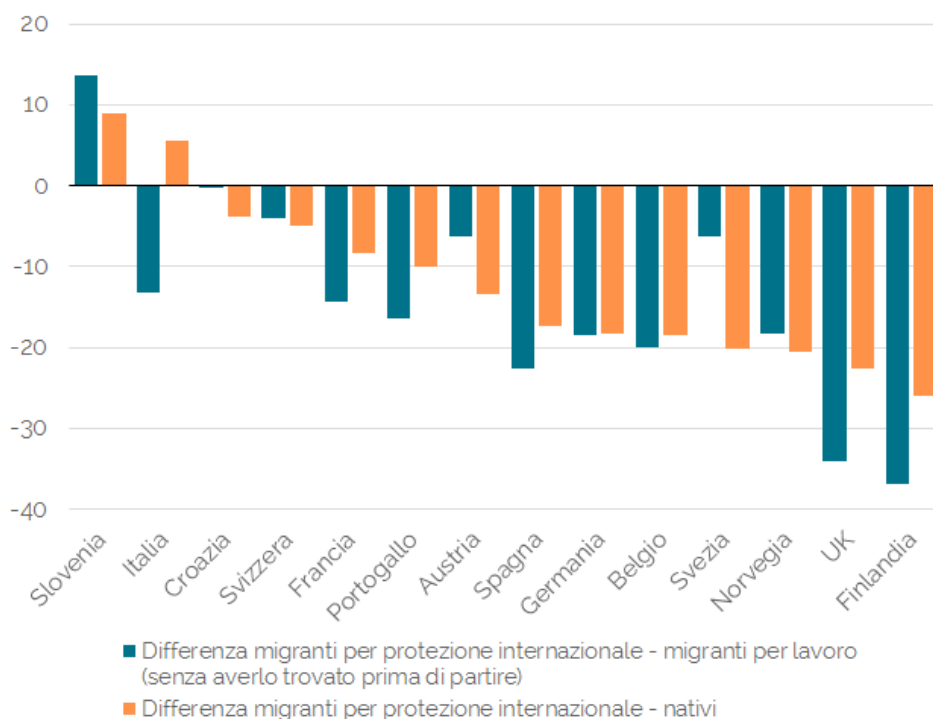
ma ci vogliono comunque circa 15 anni prima che superi il 60%. Queste differenze non dipendono solo dalle diverse capacità, qualifiche e predisposizioni dei migranti, ma anche dalle politiche pubbliche dei Paesi di arrivo (che spesso pongono limiti legali alla possibilità dei richiedenti asilo di cercare lavoro, cfr. anche par. 3.3) e dalla propensione dei datori di lavoro nazionali a utilizzare i richiedenti asilo come manodopera.

Secondo il Decreto Legislativo (DL) 142/2015 un richiedente asilo può iniziare a lavorare in Italia passati 60 giorni da quando ha presentato la sua richiesta d'asilo. Una volta terminata la valutazione della richiesta, se il migrante ottiene protezione internazionale, riceve un permesso di soggiorno e può dunque continuare a lavorare (nel caso abbia trovato un lavoro, cfr. anche par. 3.3). Nella pratica, un richiedente asilo incontra molte difficoltà nel trovare un'occupazione: oltre alle difficoltà incontrate dagli stranieri in generale, la non conoscenza della lingua italiana e l'incertezza circa l'esito della domanda di protezione spingono spesso i datori di lavoro a scegliere per-

sone con qualifiche simili, ma che non siano richiedenti asilo.

Per agevolare l'accesso al mercato del lavoro da parte di richiedenti asilo e rifugiati, la rete Sprar garantisce servizi di "accoglienza integrata" che includono "l'orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo".³ Tuttavia, come spiegato nel capitolo 1, il numero di beneficiari di questi servizi è attualmente molto basso: nel 2017 solo il 14% dei richiedenti asilo e rifugiati era accolto in una struttura Sprar.

In generale, in Ue il tasso di occupazione dei migranti per protezione internazionale tende a essere più basso di quello dei nativi, e certamente più basso anche del tasso di occupazione di chi migra per motivi di lavoro senza però aver già trovato un lavoro prima di partire. In Italia, il gap tra chi migra per protezione internazionale e chi per lavoro è un po' più ridotto rispetto a quello di molti altri Paesi Ue, nonostante sia comunque superiore al 10% (ovvero, il tasso di occupazione di chi migra per lavoro è superiore di circa 10 punti

Fig. 2.3 – Divario nell'accesso al mercato del lavoro tra rifugiati, stranieri e nativi, 2014


Dati: EU Labour Force Survey

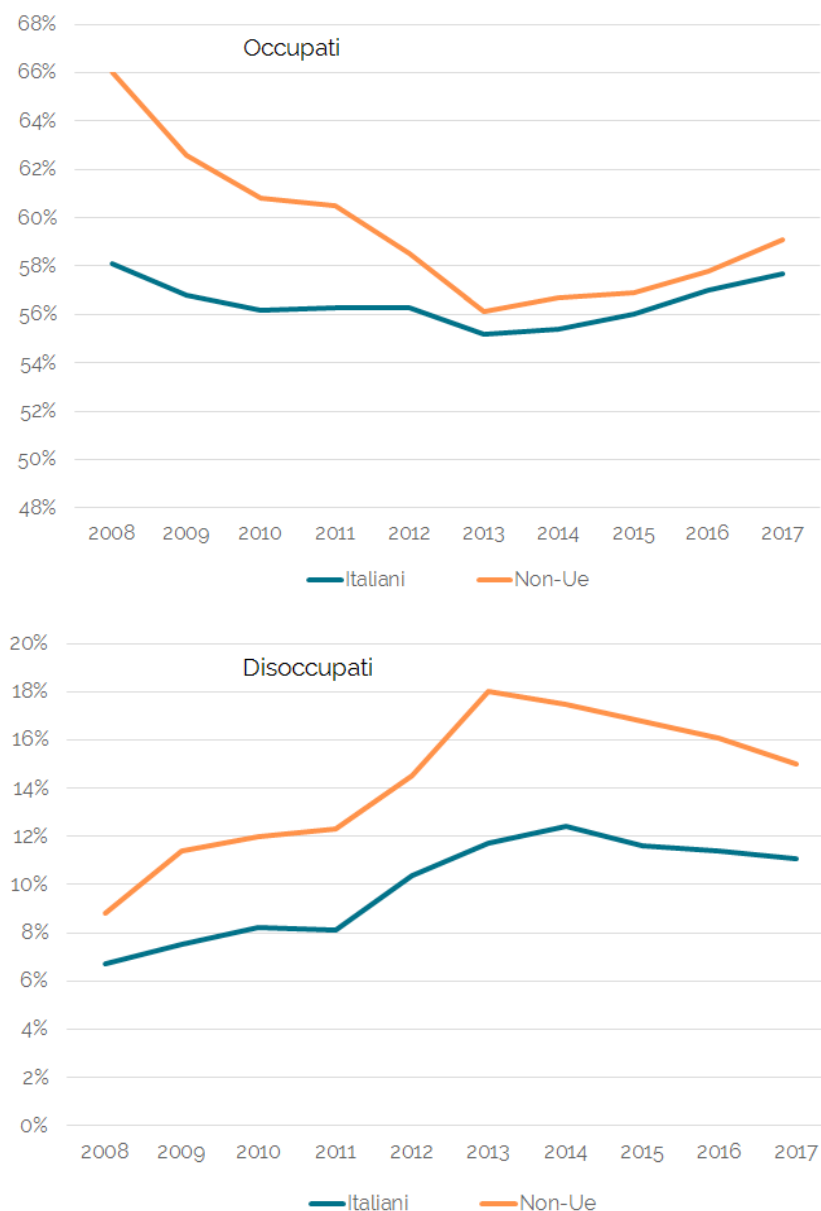
percentuali rispetto a quello di chi riceve protezione internazionale). Se invece si osservano le differenze del tasso di occupazione tra i migranti per protezione internazionale e gli italiani, il differenziale in Italia è addirittura negativo, il che implica che il tasso di occupazione dei rifugiati è superiore a quello degli italiani. Si tratta, tuttavia, di una caratteristica del sistema economico italiano, che vede un tasso di occupazione dell'intera popolazione molto più basso rispetto alla media Ue (59% in Italia, contro una media Ue del 72%).

Guardando ai dati Eurostat (Fig. 2.4), notiamo, in effetti, che **il tasso di occupazione dei migranti non comunitari è leggermente più alto di quello degli italiani**. Ciò che si nota però è che proprio l'occupazione non comunitaria è stata particolarmente colpita dalla crisi, avvicinandosi di molto al livello (già basso) degli italiani. Questa notevole volatilità mostra come i migranti extra comunitari abbiano sì un buon accesso al mercato del lavoro

italiano, ma i loro posti sono anche quelli più "comprimibili", e dunque più facili da perdere in caso di crisi economica. **Al contempo**, anche **il tasso di disoccupazione dei migranti non-Ue è stato più alto di quello degli italiani nell'ultimo decennio**.

Il fatto che sia tasso di occupazione sia tasso di disoccupazione degli stranieri non comunitari superino quelli degli italiani non deve sorprendere: disponendo di minori reti sociali e di un minor accesso ai sussidi pubblici, gli stranieri hanno un tasso di attività che supera sempre il 70% (Eurostat). Ciò è indicativo delle scarse "reti di salvataggio" a disposizione degli stranieri in Italia: nel caso uno straniero sia disoccupato, non può permettersi di restare inattivo, cioè di non andare alla ricerca di un nuovo lavoro, mentre un cittadino nativo può farlo con maggiore facilità (e dunque quest'ultimo può più facilmente rientrare tra gli "inattivi").

Il tasso di disoccupazione degli stranieri non comunitari è cresciuto in misura signifi-

Fig. 2.4 – Tasso di occupazione e di disoccupazione in Italia per cittadinanza, 2008-2017


Dati: Eurostat

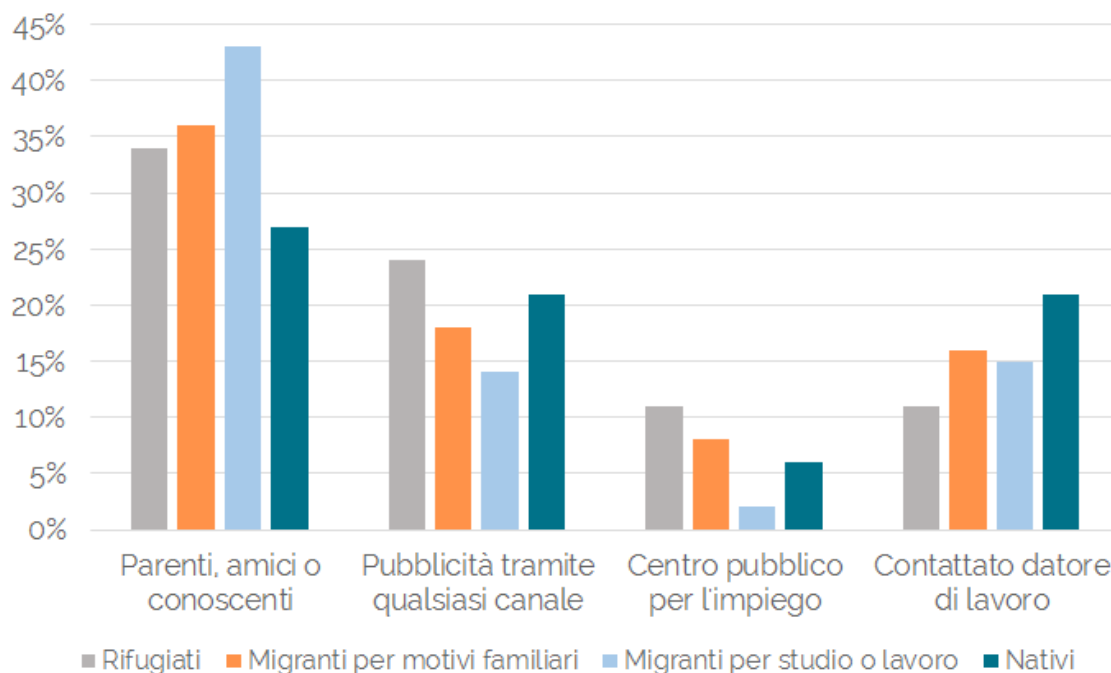
cativa negli anni di crisi. Nella fattispecie, è quasi raddoppiato. Anche questo indicatore dimostra come i lavori degli stranieri siano in media più flessibili e vulnerabili a una contrazione del ciclo economico rispetto ai posti di lavoro dei nativi.

Inoltre, oltre il 60% dei migranti di prima generazione trova lavoro grazie a un parente, amico o conoscente, mentre gli stranieri nati

in Italia sembrano utilizzare canali simili a quelli degli italiani.

Sono interessanti le differenze che si possono notare quando si scompone il campione degli stranieri a seconda del motivo della loro migrazione. La Figura 2.5 mostra infatti come, nei Paesi Ue, per i rifugiati scenda di molto l'importanza del canale "parenti, amici o conoscenti" rispetto ai migranti per motivi

Fig. 2.5 – Metodo più utilizzato per trovare lavoro, 2014

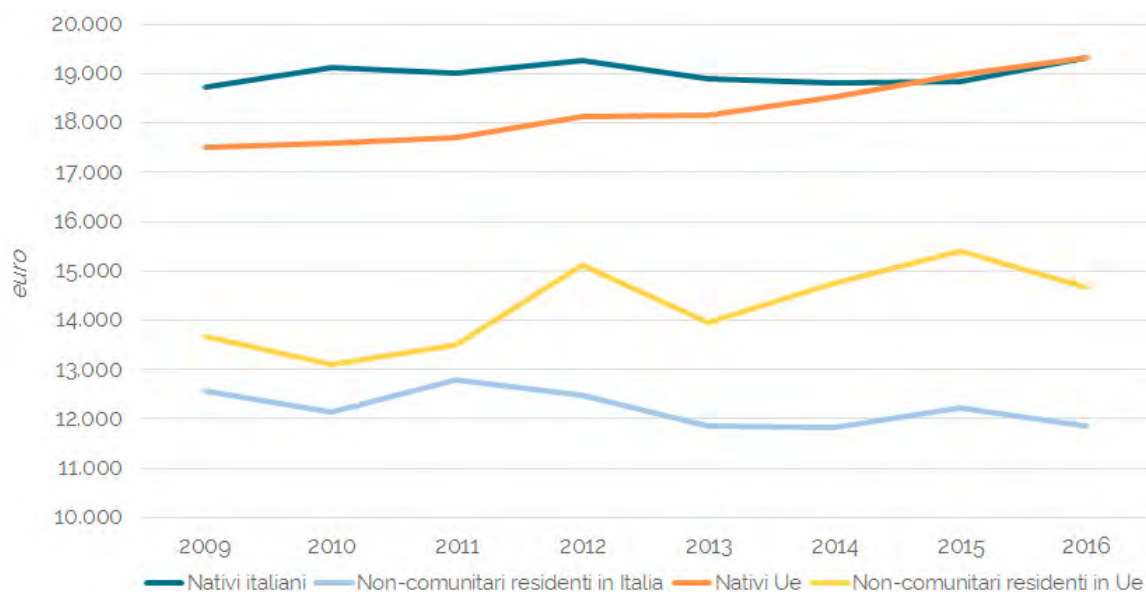


di lavoro (dal 43% al 34%), mentre salga il ruolo della pubblicità tramite qualsiasi canale e, soprattutto, dei centri pubblici per l'impiego (che diventa cinque volte più importante, dal 2% per un migrante economico all'11% di un rifugiato). Dalla stessa figura risulta anche come siano pochi i rifugiati che contattano direttamente il datore di lavoro: se ciò viene fatto dal 21% degli italiani, questa possibilità si verifica nel 15% dei casi per migranti per motivi di lavoro, e solo nell'11% dei casi per i rifugiati. I rifugiati sono quelli che più cercano lavoro secondo metodi formali (pubblicità e centri per l'impiego) poiché riescono ad avvalersi di una rete più debole, probabilmente a causa sia delle loro minori connessioni sociali nel paese di arrivo, sia per la inferiore conoscenza della lingua italiana.

A contare, ovviamente, non è solo la possibilità di trovare lavoro, ma anche il livello retributivo. Ciò è illustrato dalla Figura 2.6, che riporta il reddito medio di nativi e stranieri, in Italia e in media nei Paesi europei. In entrambi

i casi il reddito medio dei nativi tende a essere significativamente più alto rispetto a quello degli stranieri non comunitari. Ma vi sono almeno due differenze di rilievo. Innanzitutto, il differenziale di reddito tra nativi e stranieri non comunitari è molto più basso nell'intera Ue (tra i 4.500 e i 3.000 euro) rispetto all'Italia (tra i 6.000 e i 7.500 euro). Inoltre, in termini percentuali tale differenziale è rimasto piuttosto costante nell'Ue, oscillando intorno al 22%, mentre in Italia esso si è andato persino ampliando, passando dal 33% del 2009 al 39% del 2016. In sintesi, non soltanto **uno straniero non comunitario ha un reddito netto medio di oltre un terzo inferiore rispetto a un italiano**, ma negli anni questo gap non si è ridotto ed è anzi andato aumentando.

Dati simili sono riportati nello studio Istat "Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie", che mostra come nel 2015 il reddito medio netto familiare fosse 30.901 euro per famiglie in cui tutti i componenti erano italiani, e di 21.410 euro in famiglie con

Fig. 2.6 – Reddito netto medio in Italia e nell'Ue per cittadinanza, 2009-2016


Dati: Eurostat

almeno un componente non italiano. Uno studio del Centro studi Luca D'Agliano e del Collegio Carlo Alberto (2018), basato su dati Istat 2014-2017, mostra anche come le differenze di reddito tra nativi e stranieri non comunitari diminuiscano molto lentamente negli anni successivi al loro ingresso in Italia, tanto che dopo vent'anni di residenza esiste ancora un gap nelle retribuzioni del 20%.

La Figura 2.7 mostra innanzitutto come le differenze di reddito non scompaiano suddividendo nativi e stranieri non comunitari in base al loro titolo di studio. In particolare, le differenze tra laureati nativi e laureati non comunitari sono particolarmente marcate. I dati mostrano come, mentre i laureati non comunitari guadagnano in media 1.251 euro netti mensili, gli italiani laureati guadagnano in media 1.816 euro netti mensili, ovvero il 45% in più.

Lo studio sopracitato mostra anche che la probabilità di occupazione degli immigrati dipende soprattutto dalla settorialità occupa-

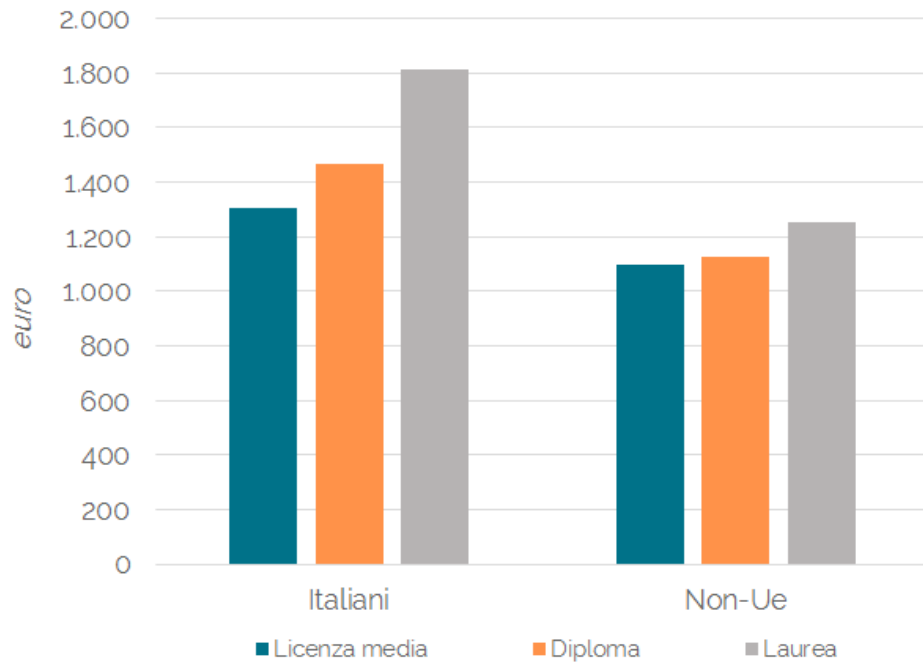
zionale (per il 52%), mentre altri aspetti, come per esempio il livello d'istruzione, giocano un ruolo meno importante nella probabilità di trovare un lavoro. Ciò è tanto più evidente se ci rifacciamo ai dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che indica come il 21% degli stranieri laureati sia occupato in un lavoro manuale non qualificato, rispetto allo 0,5% degli italiani laureati, mentre i rapporti siano invertiti per quanto riguarda le professioni dirigenziali, intellettuali e tecniche, in cui è impiegato l'83% degli italiani laureati e solo il 36% dei non comunitari laureati. Questa **segregazione occupazionale** spiega, in larga parte, anche le **differenze di reddito a parità di titolo di studio**.

Non sorprende, dunque, se in Italia gli stranieri nati all'estero si dichiarino sovraqualificati per il lavoro che fanno, e se la loro percezione di sovraqualifica aumenti al crescere del loro titolo di studio (Fig. 2.8). In particolare, circa il 50% degli stranieri nati all'estero che detiene una laurea ritiene di essere impiega-


-39%

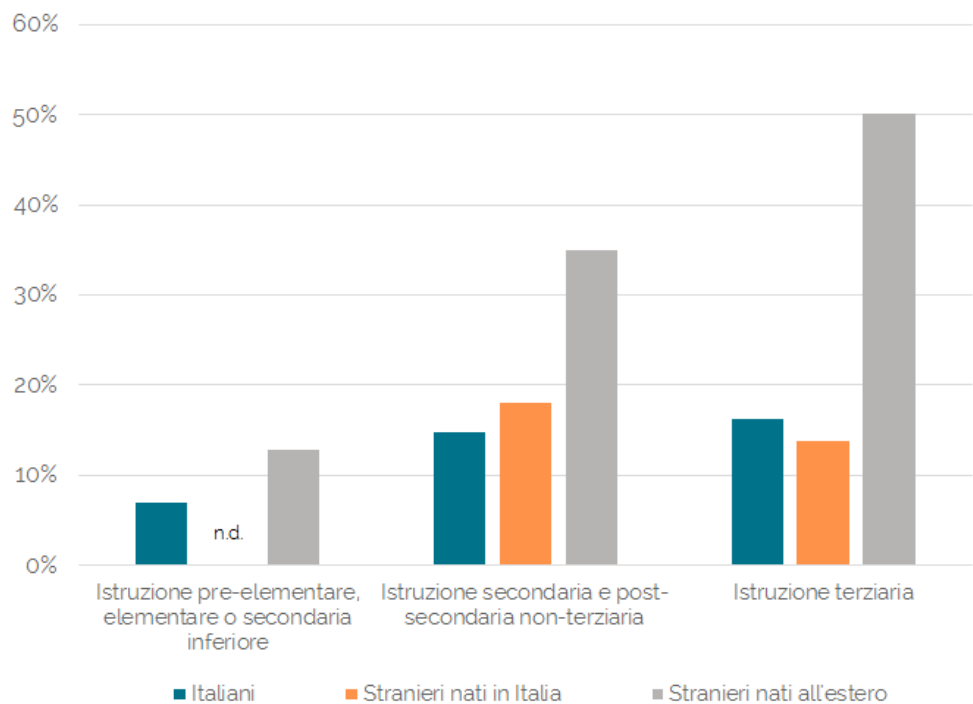
reddito netto stranieri non-Ue vs italiani

Fig. 2.7 – Retribuzioni nette mensili per titolo di studio, 2016



Dati: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Fig. 2.8 – Dipendenti che si dichiarano sovraqualificati rispetto al lavoro, 2014



Dati: EU Labour Force Survey

to in un lavoro che potrebbe compiere anche senza detenere quel titolo di studio. Il livello (percepito) di sovraqualifica è importante: da un lato denota un **possibile mismatch** nel mercato del lavoro, cioè la possibilità che il sistema educativo formi persone non adatte al sistema produttivo ed economico del Paese. Dall'altra provoca un **minore "ritorno sull'investimento"** dell'istruzione, perché gli impieghi maggiormente qualificati sono in media anche quelli a più alta produttività, e che generano dunque maggiore valore aggiunto per ora lavorata.

In sintesi, in Italia molti più migranti di prima generazione si auto-dichiarano sovraqualificati rispetto agli italiani, e questo è **un gap che cresce durante il percorso scolastico**. Al contrario, gli immigrati di seconda generazione che hanno conseguito un livello d'istruzione secondaria o terziaria dichiarano un livello di sovraqualifica molto più ridotto e vicino a quello degli italiani, segnalando che il processo d'integrazione procede solo una volta raggiunta la seconda generazione migratoria⁴.

La Figura 2.9, infine, mostra quali siano le difficoltà che incontrano gli stranieri nella ricerca di un'occupazione, e quanto tali ostacoli siano diversificati sia a seconda del loro livello d'istruzione, sia del loro status lavorativo al momento della risposta (ovvero se siano o meno già occupati).

Per chi ha trovato un lavoro e ha un grado d'istruzione elementare, l'ostacolo più grande è la mancanza di competenze linguistiche. Invece, sempre tra gli occupati, quasi il 45% dei migranti di prima generazione con un livello d'istruzione terziaria ha avuto problemi nel farsi riconoscere le proprie qualifiche (scolastiche o professionali). Per chi è ancora disoccupato, invece, la difficoltà di far riconoscere le proprie qualifiche viene citata meno spesso, mentre sale leggermente la percentuale di persone che si sentono ostacolate per ragioni culturali, religiose, sociali e di provenienza.

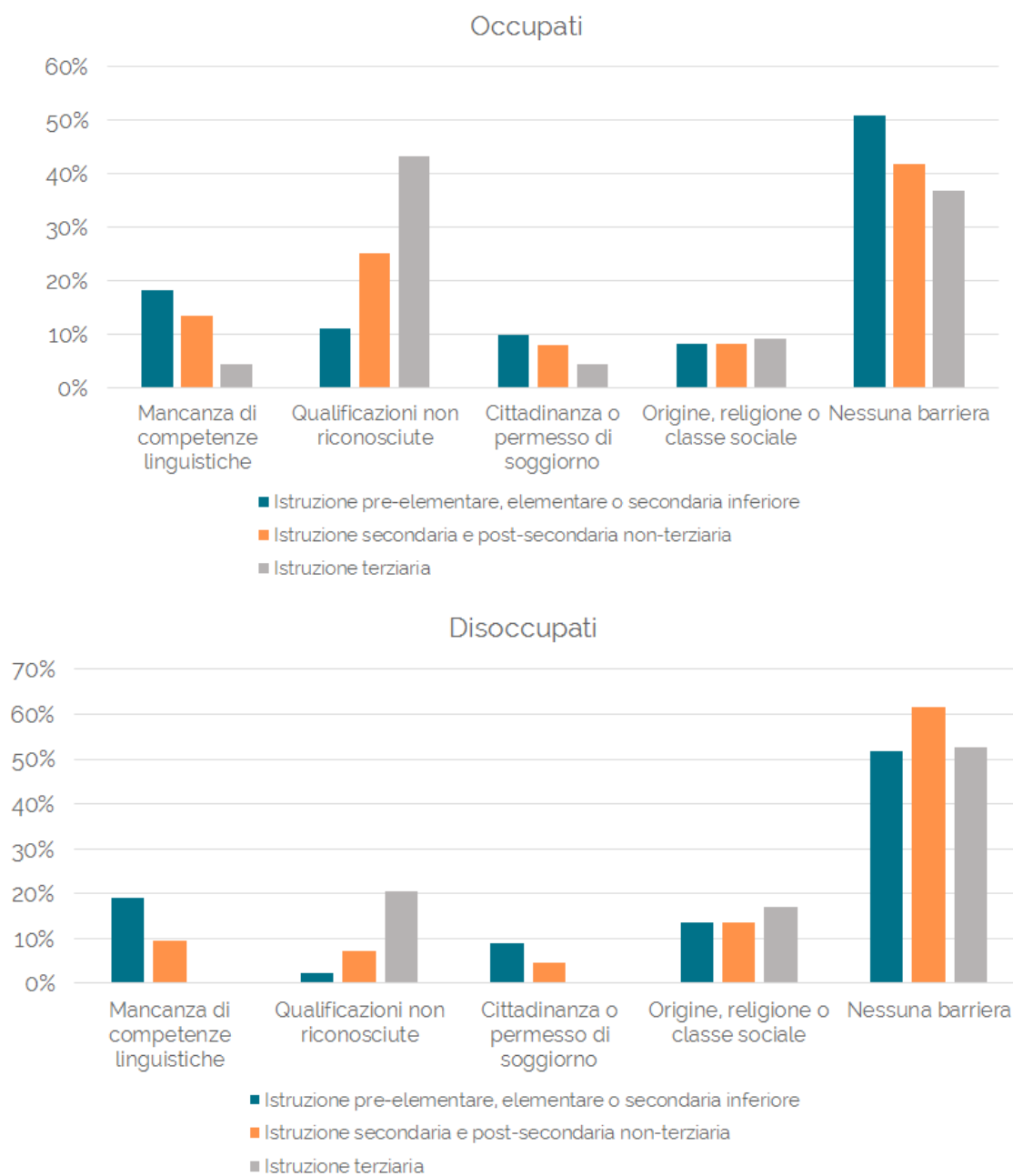
2.2 INTEGRAZIONE E ISTRUZIONE

Nel 2017 più del 60% degli immigrati non comunitari residenti in Italia aveva un livello d'istruzione pre-elementare, elementare o secondario inferiore. Solo il 10% di loro aveva concluso anche un'istruzione terziaria, la più bassa percentuale tra tutti i Paesi Ue. Un livello d'istruzione tanto basso non deve sorprendere: numerose ricerche dimostrano che **gli stranieri presenti in un Paese tendono ad avere livelli d'istruzione correlati a quelli dei nativi**.

Utilizzando i dati Eurostat sui 28 Paesi Ue si nota infatti una certa relazione positiva tra il livello d'istruzione terziaria dei nativi e quello degli stranieri in ciascun Paese Ue. Tale relazione diventa ancora più intensa se, come da uno studio Oecd (2018), si scorpora il dato nazionale in quello regionale all'interno dei vari Paesi europei (Fig. 2.10). In sostanza, maggiore è la percentuale di nativi laureati, maggiore sarà quella degli stranieri. È come se questi ultimi si "autoselezionassero": vale a dire che, nel caso degli immigrati di prima generazione, essi scelgono una destinazione in Europa in cui il grado d'istruzione dei nativi è un po' più simile al loro; mentre, nel caso degli stranieri di seconda generazione, questi ultimi sembrano adattarsi al percorso scolastico medio dei nativi del Paese in cui si trovano.

Per quanto riguarda specificamente l'Italia, il tasso di popolazione laureata è tra i più bassi in Europa (17% nel 2017, davanti alla sola Romania), e a questo livello si "adeguano" anche gli stranieri, con una percentuale di popolazione straniera laureata equivalente al 10,7% per gli stranieri comunitari, e al 9,9% per i non comunitari.

Collegato al grado d'istruzione complessivo vi sono due temi di grande importanza per gli stranieri di prima generazione in generale, e richiedenti asilo e rifugiati in particolare: **il grado di apprendimento della lingua italiana** e la loro **performance all'interno del sistema scolastico italiano**. Quest'ultima include,

Fig. 2.9 – Ostacoli per trovare un lavoro adeguato secondo occupati e disoccupati, 2014


Dati: EU Labour Force Survey

da un lato, il livello d'inserimento scolastico dei minori giunti in maniera irregolare, e che si ritrovano a dover fare il proprio ingresso a percorso di studi già avviato, e dall'altro la distanza che separa gli alunni stranieri e quelli italiani in termini di ripetizione degli anni scolastici e del fenomeno ancora più preoccupante dell'abbandono del percorso scolastico.

Per quanto riguarda il primo, da dati Istat riferiti agli anni 2011-2012 (gli ultimi disponibili) sappiamo che il 41% degli stranieri non comunitari in Italia riscontrava almeno qualche difficoltà nel comprendere la lingua italiana, mentre il 43% aveva almeno qual-

che difficoltà nel comprendere la lingua italiana, mentre il 43% aveva almeno qual-

Fig. 2.10 – Relazione tra grado di istruzione terziaria dei nativi e degli stranieri (totale e non comunitari) nelle diverse regioni dei Paesi Ue, 2015



Dati: Oecd

che difficoltà nel farsi comprendere. Inoltre, solo il 20% degli stranieri aveva frequentato un corso di italiano. Il Rapporto annuale Sprar (2017) indica invece che, nel 2016, dei 19.263 beneficiari Sprar che hanno frequentato almeno un corso di lingua italiana, oltre i due terzi di loro ha frequentato un corso di pre-alfabetizzazione (24%) o un corso di lingua base (42%, Fig. 2.11). Questi numeri attestano la difficoltà da parte degli stranieri, e in particolare di quelli provenienti da Paesi non

comunitari, ad apprendere la lingua italiana: apprendimento della lingua che dovrebbe essere considerato il primo strumento utile per facilitare l'integrazione nel tessuto sociale ed economico italiano.

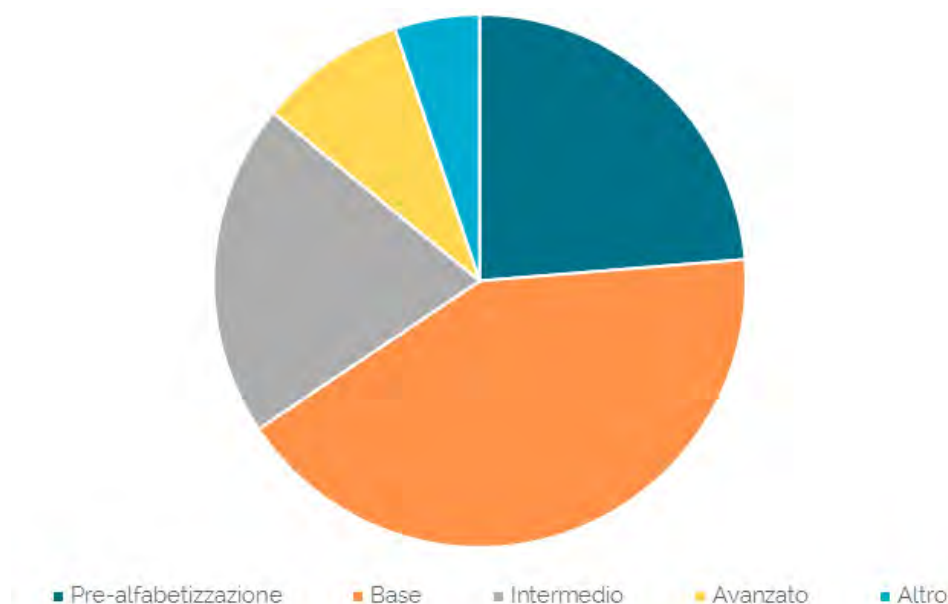
Passando al sistema scolastico, ancora prima di analizzare le differenze di rendimento si nota una netta discrepanza nel percorso di studi intrapreso tra studenti italiani e stranieri. Nello specifico, uno studio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricer-



66%

studenti d'italiano Sprar
in corsi
pre-alfabetizzazione o base

Fig. 2.11 – Livello del corso di lingua italiana frequentato dagli utenti Sprar, 2016



Dati: Sprar

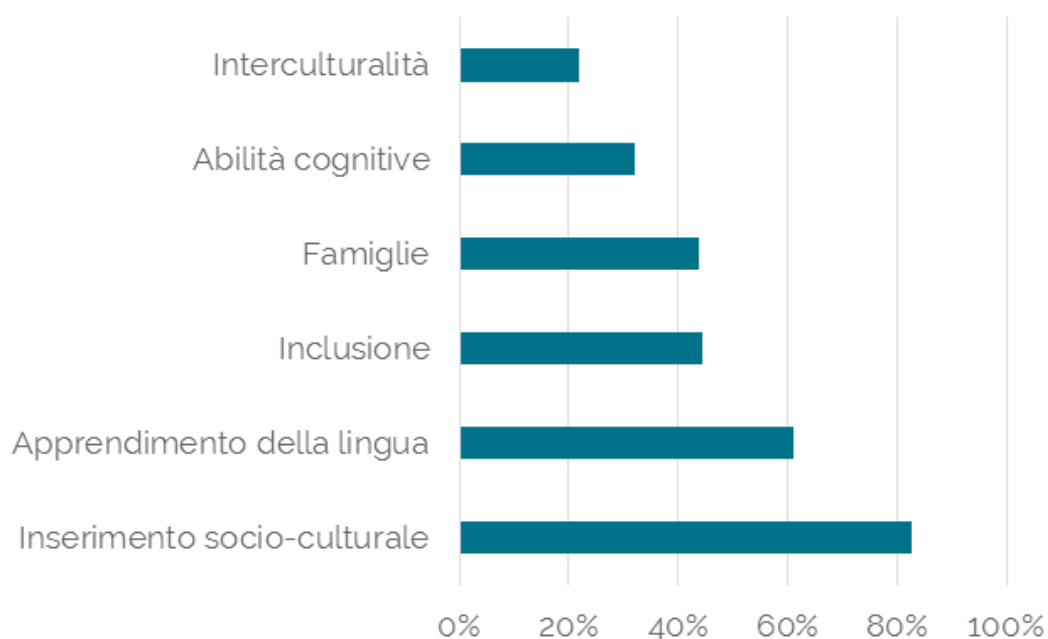
ca (2018) mostra che gli alunni stranieri nati all'estero tendono a iscriversi con maggior frequenza a istituti tecnici e professionali (rispettivamente 37% e 38%) che a licei. All'opposto, il 50% degli alunni italiani frequenta un liceo. Gli stranieri nati in Italia si situano pressappoco in mezzo a questi due estremi, anche se il loro tasso d'iscrizione ai licei (34%) è ancora più vicino a quello degli stranieri nati all'estero che a quello degli alunni italiani (Miur, 2016-2017).

L'accesso al sistema scolastico da parte dei minori richiedenti asilo o rifugiati è un punto cruciale. Spesso chi giunge in Italia via mare ha impiegato un tempo superiore ai due anni prima di arrivare, e in quel lasso di tempo difficilmente ha ricevuto un'istruzione. Inoltre, l'allungarsi dei tempi tecnici tra l'arrivo in Italia e l'ingresso a scuola rischia di far perdere ulteriore tempo prezioso per iniziare a colmare le lacune e beneficiare quantomeno di alcuni mesi o anni di apprendimento. **Il rapido passaggio dei minori nei progetti Sprar è essenziale per agevolare questa fondamentale fase di transizione.**

I dati raccolti dai progetti Sprar (2017, Fig. 2.12) mostrano le dimensioni dell'importanza dell'inserimento scolastico. I risultati indicano che l'83% dei minori iscritti a scuola ha beneficiato di un miglior inserimento socio-culturale nella vita di tutti i giorni, il 61% è stato facilitato nell'apprendimento della lingua, e il 44% è stato avvantaggiato nel suo percorso di inclusione. I dati mostrano la rilevanza della scuola nel processo d'integrazione non solo dei minori, ma anche delle loro famiglie: il 44% dei minori inseriti indica, infatti, un maggior coinvolgimento della propria famiglia nelle dinamiche relazionali sul territorio e la facilitazione nella costruzione di una propria rete sociale e amicale di riferimento.

Nonostante questi benefici, come detto, le procedure per la richiesta d'asilo possono provocare lungaggini, mentre il lasso di tempo intercorso tra l'inizio del viaggio e l'arrivo in Italia comporta spesso la perdita di un numero non indifferente di anni scolastici. Inoltre, la qualità dell'istruzione ricevuta può non essere giudicata all'altezza dello standard mini-

Fig. 2.12 – Principali effetti positivi riscontrati dai minori iscritti a scuola, 2016



Dati: Sprar

mo italiano. Per tutte queste ragioni, i minori stranieri possono vedere il proprio percorso di studi dilatarsi nel tempo sin dall’inserimento. Secondo il DPR n. 394/99, il minore dovrebbe di norma essere iscritto alla classe che corrisponde alla sua età anagrafica. Tuttavia, la Circolare Ministeriale 7/03/92 indica che il collegio dei docenti può decidere d’inserire il minore in una classe diversa da quella prevista in base all’età, seguendo altri criteri. Secondo un’indagine Istat (2016), nel 2015 solo il 58% degli studenti stranieri nella scuola secondaria di primo grado veniva inserito in modo regolare (ovvero in una classe corrispondente alla sua età anagrafica), e meno di un quarto (il 23%) veniva inserito in modo regolare in una scuola secondaria di secondo grado.

Tutto ciò non denota un qualche problema nel sistema d’integrazione italiano: al contrario, è quasi naturale pensare che al minore straniero vada garantito un periodo di studio sufficientemente lungo da permettergli di tentare di recuperare il tempo trascorso senza avere

accesso a servizi educativi, o avendone solo in modo sporadico e frammentario durante il processo migratorio. D’altra parte, è inevitabile che un minore che si ritrovi a dover recuperare un maggior numero di anni scolastici sia maggiormente esposto a dei rischi di cui si parlerà qui di seguito.

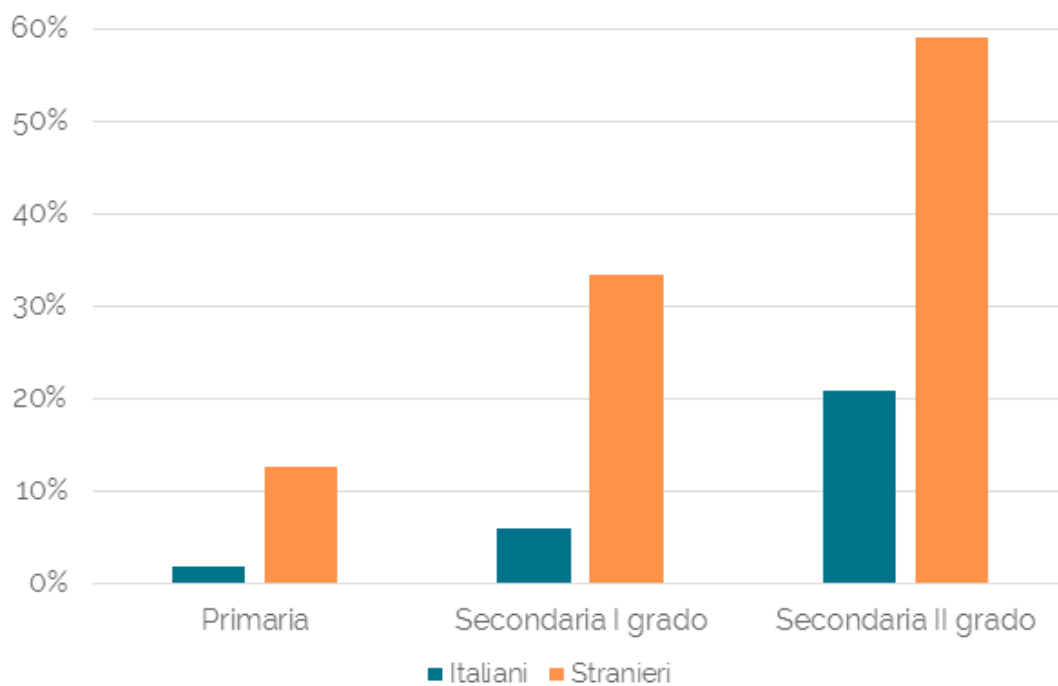
Lo studio del Miur (2018) mostra che nell’anno scolastico 2016/2017 la percentuale di alunni stranieri in ritardo negli studi superava già il 10% nella scuola primaria, saliva al 30% nella scuola secondaria di primo grado e oltrepassava il 50% nella scuola secondaria di secondo grado (Fig. 2.13). In tutti e tre i casi, la percentuale di ritardo scolastico degli alunni stranieri è più che doppia rispetto a quella degli italiani. Inoltre, gli “stranieri” qui rappresentati sono spesso stranieri di seconda generazione: un loro percorso di studi molto meno lineare rispetto a quello degli alunni italiani può essere dunque interpretato come un segnale di scarsa integrazione che prosegue nelle seconde generazioni.



59%

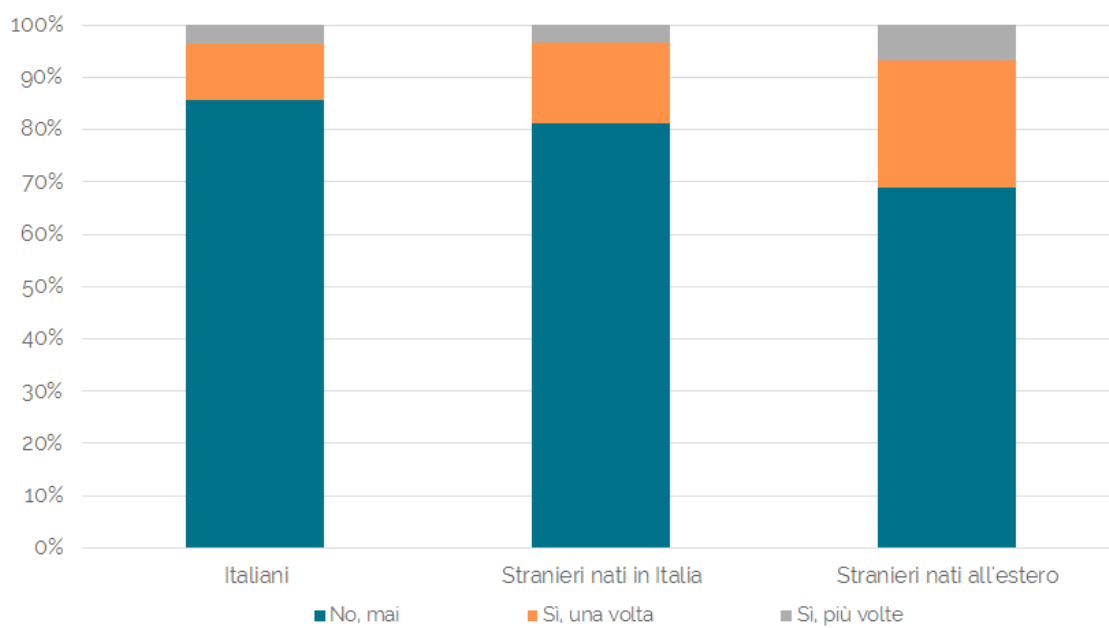
studenti stranieri
in scuola secondaria II grado
in ritardo con gli studi

Fig. 2.13 – Alunni in ritardo rispetto al percorso scolastico previsto, anno scolastico 2016/2017



Dati: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Fig. 2.14 – Alunni che hanno dovuto ripetere almeno un anno scolastico, 2015



Dati: Istat

Un dato simile, anche se leggermente più confortante, lo si ritrova in un'indagine Istat (Fig. 2.14) in cui si fa il punto sugli alunni che hanno dovuto ripetere almeno un anno scolastico, dividendoli per nazionalità e scomponendo gli alunni stranieri tra prima e seconda generazione. Il primo dato significativo è che gli alunni di nazionalità italiana hanno dovuto ripetere almeno un anno in meno del 15% dei casi, mentre gli stranieri nati all'estero hanno dovuto farlo con una frequenza più che doppia (31%, di cui il 7% ha dovuto ripetere due o più anni). Invece, come spesso accade, gli stranieri nati in Italia hanno risultati che si avvicinano ai nativi italiani, con un tasso di ripetizione scolastica del 19%. Dunque, gli alunni stranieri nati in Italia hanno un rendimento più simile a quello degli alunni italiani che a quello degli stranieri nati all'estero, denotando sufficienti progressi nel processo d'integrazione. Tuttavia, resta ancora lavoro da fare per permettere a questi studenti di raggiungere una *performance* sempre più simile a quella degli alunni italiani.

Un ultimo elemento, decisamente più allarmante del ritardo negli studi, è quello del numero di studenti che abbandonano del tutto il percorso scolastico. Il tasso di abbandono scolastico nelle scuole superiori degli alunni stranieri nati all'estero è più che triplo rispetto a quello degli alunni italiani (12,6% contro 3,8%), mentre nel caso degli stranieri nati in Italia è comunque doppio (8,3%), denotando un tasso d'integrazione decisamente carente anche per le seconde generazioni.

A destare ulteriore preoccupazione è il numero di stranieri che abbandona il percorso di studi addirittura già dalla scuola secondaria di primo grado: il tasso di abbandono scolastico equivale a un abbandono ogni 170 alunni italiani, sale a un abbandono ogni 45 alunni stranieri nati in Italia, e sfiora il tasso di un abbandono ogni 24 studenti stranieri nati all'estero. È evidente che un tasso di abbandono così alto per gli stranieri già dalle scuole medie

inferiori non permetterà a questi ragazzi e ragazze di competere su un piano di parità nel mercato del lavoro, ed è ulteriore indice della distanza che separa persone pienamente integrate nel tessuto educativo ad altre per le quali sono ancora necessari dei passi in avanti.

Infine, i dati Eurostat mettono a confronto l'Italia con il resto dell'Ue (Fig. 2.15) e mostrano che il livello di abbandono prematuro d'istruzione e formazione negli ultimi dieci anni si è ridotto sia per i nativi italiani (dal 18% del 2008 al 12% del 2017), sia per i cittadini non comunitari residenti in Italia (dal 49% del 2008 al 34% del 2017). A fronte di questi progressi, va notato che il gap tra nativi italiani e stranieri resta comunque sostanziale, con un tasso di abbandono da parte degli stranieri non comunitari ancora quasi triplo rispetto a quello degli italiani. Diversamente, nell'intera Ue nel 2017 i nativi avevano un tasso di abbandono del 10%, mentre il 23% degli stranieri non comunitari abbandonava prematuramente istruzione o formazione. Non soltanto il gap è dunque inferiore, ma la distanza tra la *performance* dei residenti non comunitari in Ue è decisamente migliore rispetto a quella italiana (34% vs 23% di abbandono nel 2017). In altri termini solo nel 2017, cioè a distanza di un decennio, il tasso di abbandono prematuro da parte degli stranieri non comunitari residenti in Italia è sceso fino a raggiungere il tasso medio europeo del 2008.

2.3 INTEGRAZIONE E SANITÀ

Un deficit d'integrazione si nota anche sotto il profilo dell'accesso ai servizi sanitari in Italia. In teoria, stranieri, rifugiati e richiedenti asilo dovrebbero beneficiare di un diritto di accesso ai servizi sanitari pari a quello degli italiani. L'articolo 32 della Costituzione italiana prevede che la salute, oltre che interesse della collettività, è un "diritto dell'individuo" in quanto tale, e lo stesso articolo stabilisce che la Repubblica italiana "garantisce cure gratuite agli indigenti".

Questo principio trova oggi attuazione



3,3 volte

abbandono scuole superiori
studenti stranieri
nati all'estero
vs italiani

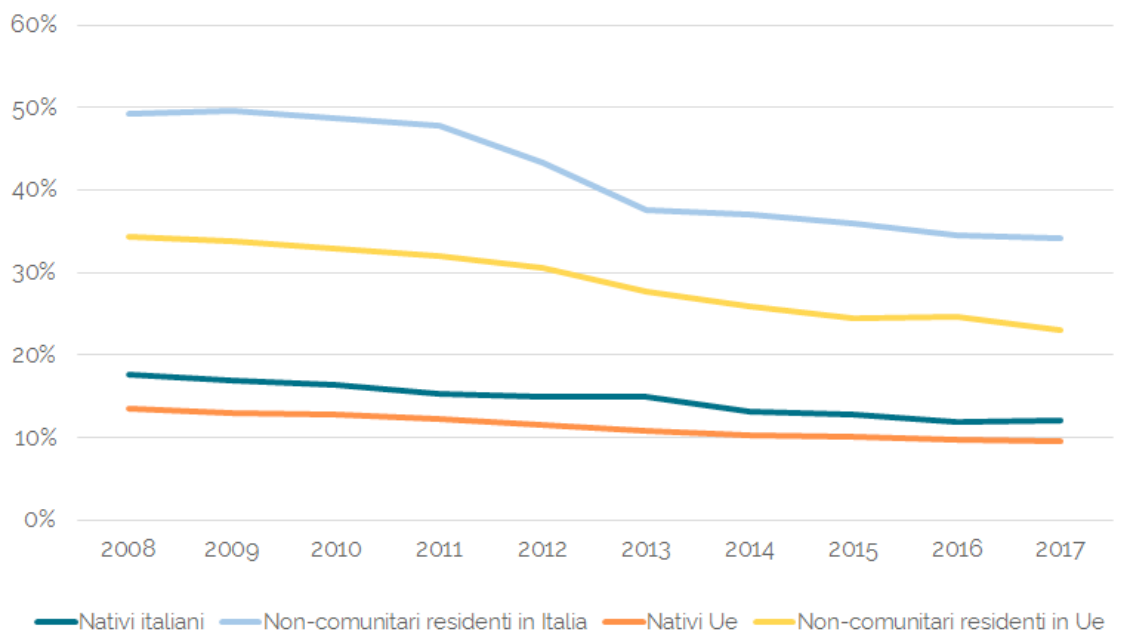
nel Testo unico sull'immigrazione (D.Lgs. 286/1998, art. 34), secondo cui i cittadini stranieri con regolare permesso di soggiorno hanno l'obbligo di iscriversi al Servizio sanitario nazionale (Ssn) e "hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani". Inoltre, l'art. 35 stabilisce che anche ai cittadini stranieri presenti irregolarmente sul territorio italiano "sono assicurate [...] le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva". In particolare, si garantiscono la tutela della gravidanza e della maternità, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni e la cura delle malattie infettive. Tali prestazioni "sono erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti". A ulteriore tutela dello straniero irregolare, l'art. 35 comma 5 stabilisce che l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello

straniero non in regola "non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto".

In generale, tale diritto è tuttavia esercitato in misura inferiore a causa di una serie di problemi che si riscontrano nel momento dell'accesso ai servizi sanitari. Ciò comporta che gli stranieri tendano ad avvalersi in misura inferiore di tali servizi, a parità di condizioni di salute percepite. Va tuttavia sottolineato che, in media, gli stranieri presenti in Italia che dichiarano di avere una percezione positiva del proprio stato di salute sono l'88% del campione, una quota superiore, sebbene di poco, a quella degli italiani (83,5%, Istat 2014). Inoltre, per quanto riguarda gli stranieri giunti in Italia via mare negli ultimi anni, le tappe del loro percorso migratorio – e in particolare il passaggio dalla Libia – li espongono a un numero di rischi sanitari maggiori, soprattutto dal punto di vista psicologico.

Cominciando proprio da quest'ultima categoria, secondo le stime di Medici per i diritti

Fig. 2.15 – Tasso di abbandono prematuro d'istruzione e formazione, 2008-2017



Dati: Eurostat

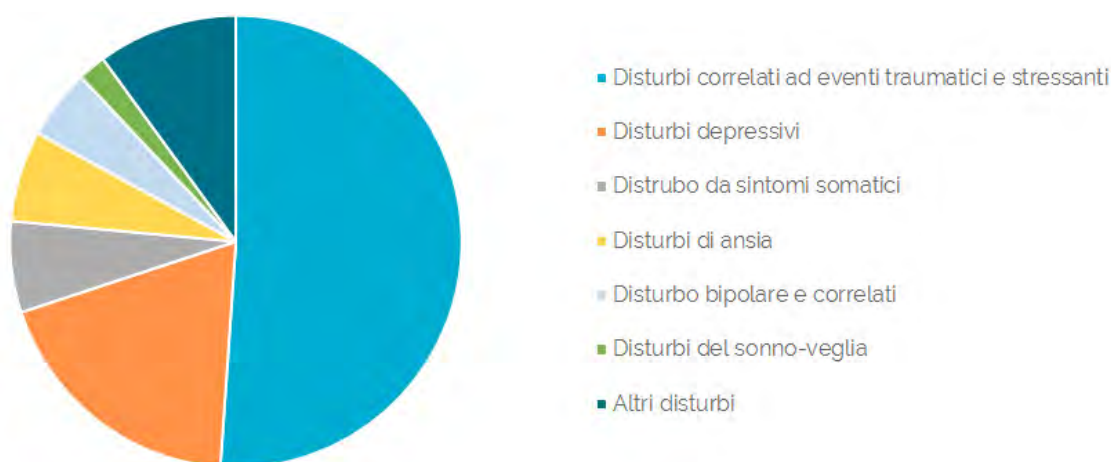
umani (Medu, 2017), tra il 2014 e il 2017 l'85% dei migranti provenienti dalla Libia è stata vittima di torture e trattamenti inumani, includendo tra questi la detenzione in luoghi sovraffollati e sporchi, la privazione di beni basilari per sopravvivere, violenze, ustioni, scariche elettriche. Inoltre, il progetto *Esodi* di Medu (2018) indica che chi viene sequestrato, spesso dalle milizie, rimane detenuto generalmente per un tempo che varia dall'uno ai cinque mesi. Le esperienze traumatiche vissute sia prima sia durante il percorso migratorio provocano importanti disturbi psichici. La maggior parte dei migranti assistiti da Medu "per la riabilitazione delle vittime di violenza e tortura" soffre infatti di disturbo da stress post traumatico (Ptd), disturbi di depressione e disturbi d'ansia (Fig. 2.16). È inevitabile che tali disturbi ostacolano, e rischiano addirittura di compromettere, il percorso d'integrazione. Per far sì che chi arriva in Italia riesca ad adattarsi il più presto possibile alla comunità, studiare o lavorare, è essenziale che ottenga un aiuto per affrontare al meglio i traumi subiti.

Passando poi a tutti gli stranieri regolarmente residenti, secondo il Testo unico sull'immigrazione gli stranieri con un permesso di soggiorno possono accedere ai servizi

sanitari come i cittadini italiani, ma a loro è fatto obbligo d'isciversi al Servizio sanitario nazionale. Tuttavia, l'accesso al Ssn non sempre avviene con facilità (Fig. 2.17). Secondo il Rapporto annuale Sprar (2017), nel 2016 circa il 56% dei beneficiari accolti nella rete Sprar ha avuto difficoltà a iscriversi al Ssn. Le maggiori difficoltà riscontrate riguardano i tempi di rilascio del permesso di soggiorno, le difficoltà a comprendere la normativa vigente, e i tempi di attesa per il rilascio del codice fiscale. Se si osservano tutte le criticità riscontrate, si può notare come le lentezze burocratiche e le difficoltà amministrative siano tra i problemi più citati. Quello che dovrebbe dunque essere un diritto-dovere di tutti diventa un problema comune: se già le persone accolte negli Sprar, e che quindi beneficiano di percorsi di accoglienza integrati e personalizzati, faticano a ottenere l'iscrizione, ci si può ragionevolmente attendere che anche gli accolti nella restante parte dei sistemi di prima e seconda accoglienza faticano a ottenere l'accesso ai servizi.

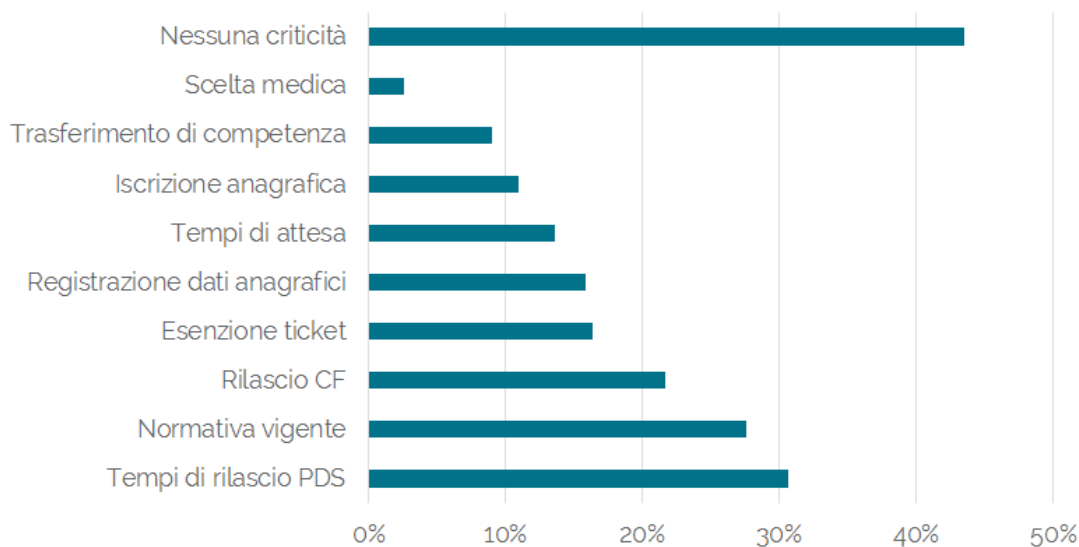
I problemi e le lentezze burocratiche non sarebbero rilevanti se il Sistema sanitario nazionale, all'atto pratico, garantisse a tutti un pari o simile accesso ai servizi sanitari. Anche in questo caso, invece, c'è un gap che sepa-

Fig. 2.16 – Disturbi psichici di cui soffrono richiedenti asilo in cura da Medu, 2017



Dati: Medu

Fig. 2.17 – Principali criticità riscontrate nell'iscrizione dei beneficiari al Ssn, 2016



Dati: Sprar

ra gli stranieri dai nativi, che si può misurare per esempio con **la quantità di servizi cui non si è avuto accesso a causa del loro costo** (Fig. 2.18). Come si può notare, innanzitutto, c'è un primo gap che separa l'accesso alle cure da parte di chi vive in Italia rispetto a chi vive nell'Ue. In particolare, i nativi italiani dichiarano un minore accesso ai servizi sanitari persino rispetto agli stranieri non comunitari che risiedono in Paesi dell'Unione europea. Questo differenziale è piuttosto costante nel tempo, ma resta comunque ridotto: se in Ue circa il 2% dei nativi si vede precludere visite mediche considerate necessarie a causa del loro costo, questa percentuale sale al 5/6% in Italia. Ma per quanto riguarda gli stranieri non comunitari residenti in Italia, in alcuni anni il numero di persone che non ha accesso alle visite mediche perché costose raggiunge il 10% e, nel 2015, sfiora addirittura il 14%. Anche il divario rispetto all'accesso da parte dei cittadini italiani resta piuttosto elevato – malgrado, dopo un lungo periodo di aumento di questo differenziale, nel 2016 si sia registrato un suo ritorno a valori più contenuti.

È infine importante sottolineare come cambi l'accesso alle prestazioni sanitarie nel tempo, a seconda del periodo di permanenza del migrante in Italia: solo in questo modo potremo, infatti, avere una misura più precisa della durata del processo d'integrazione, in modo da poter valutare quanto occorrerebbe investire per diminuirne i tempi.

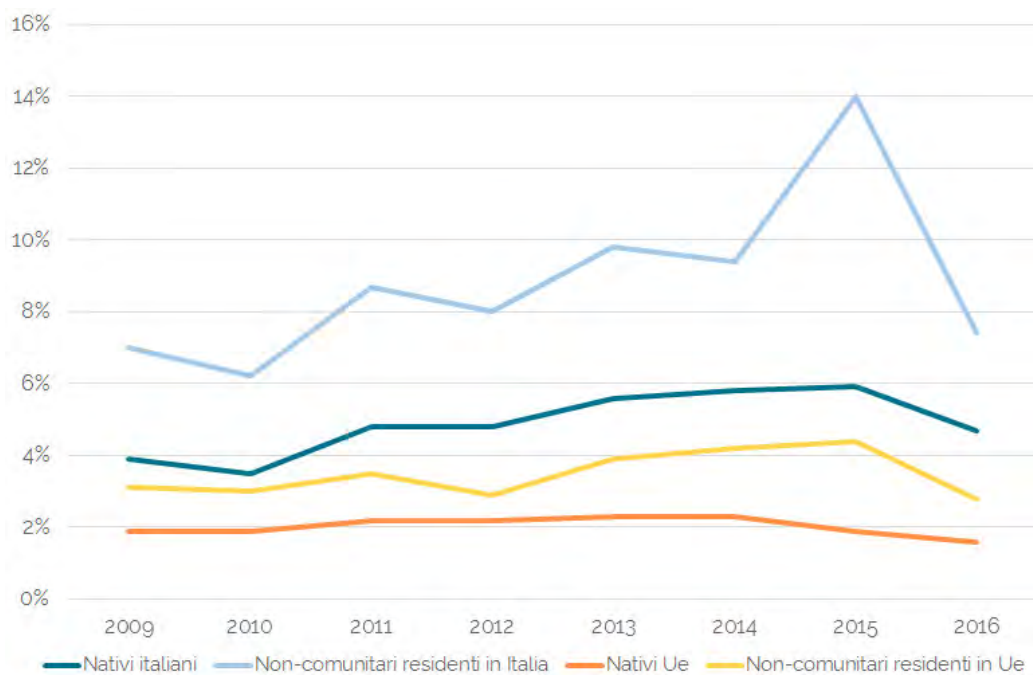
Secondo uno studio del Ministero della Salute e dell'Istat (2014) su dati del 2011-2012, la difficoltà maggiore che affrontano gli stranieri al loro arrivo è comprendere cosa venga detto dal medico, seguita da quella di dover riferire i propri disturbi o sintomi e successivamente svolgere le pratiche amministrative. Confrontando tali difficoltà con quelle riscontrate da stranieri che vivono in Italia dalla nascita, possiamo avere un parametro per misurare proprio il processo d'integrazione degli stranieri di prima generazione.

Come si può notare dalla Figura 2.19, più di un quarto degli stranieri giunti in Italia dopo il 2008 (e che dunque nel 2012 era in Italia da 1-3 anni) aveva difficoltà nel dover comunicare i propri problemi al medico o nel comprendere ciò che il medico dicesse. Questa quota scende

**ca. 10%**

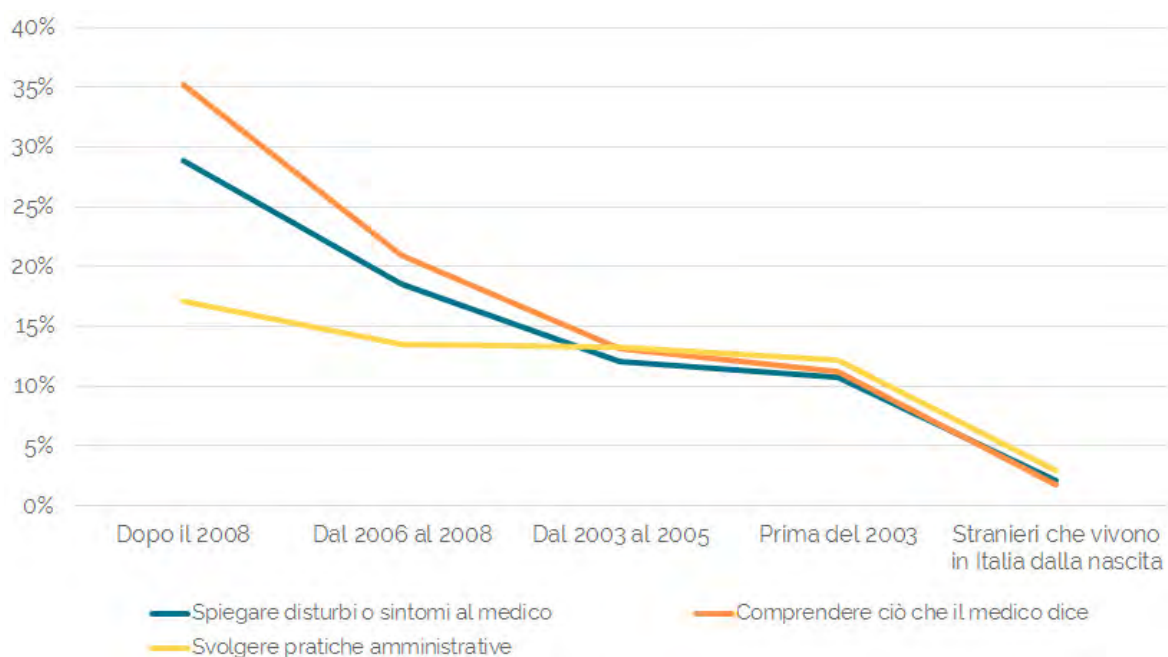
stranieri non-Ue
senza accesso
a visite mediche
perché costose

Fig. 2.18 – Necessità di visite mediche non soddisfatte perché costose, 2009-2016



Dati: Eurostat

Fig. 2.19 – Quota di cittadini stranieri di età superiore ai 14 anni che ha difficoltà nell'accesso alle prestazioni sanitarie, per tipo di difficoltà, 2011-2012



Dati: Ministero della Salute e Istat

verso valori intorno al 20% per le persone giunte in Italia tra i 4 e i 6 anni prima della rilevazione, e si contrae ulteriormente a circa il 13% per chi vive in Italia da 7-10 anni. Tuttavia, **per chi è in Italia da 10 anni o più i problemi tendono a non attenuarsi ulteriormente**, denotando un notevole distacco dal basso livello di problematiche riscontrate dagli stranieri nati in Italia. Un secondo e importante dato è quello che riguarda le problematiche amministrative: Sebbene per i neoarrivati il problema venga classificato come terzo, per il 17% degli intervistati la questione rimane prevalente a prescindere dall'anno d'ingresso in Italia, e anche per gli stranieri giunti in Italia da oltre 10 anni le questioni amministrative risultano problematiche nel 13% dei casi.

Se dunque è vero che in tutti i casi la forma discendente delle tre curve denota un processo d'integrazione in atto, in cui all'aumento del tempo trascorso in Italia diminuiscono le difficoltà nell'accedere ai servizi sanitari, è altrettanto vero che tale processo appare piuttosto lento, e che potrebbe essere decisamente migliorato. Nella consapevolezza che, come

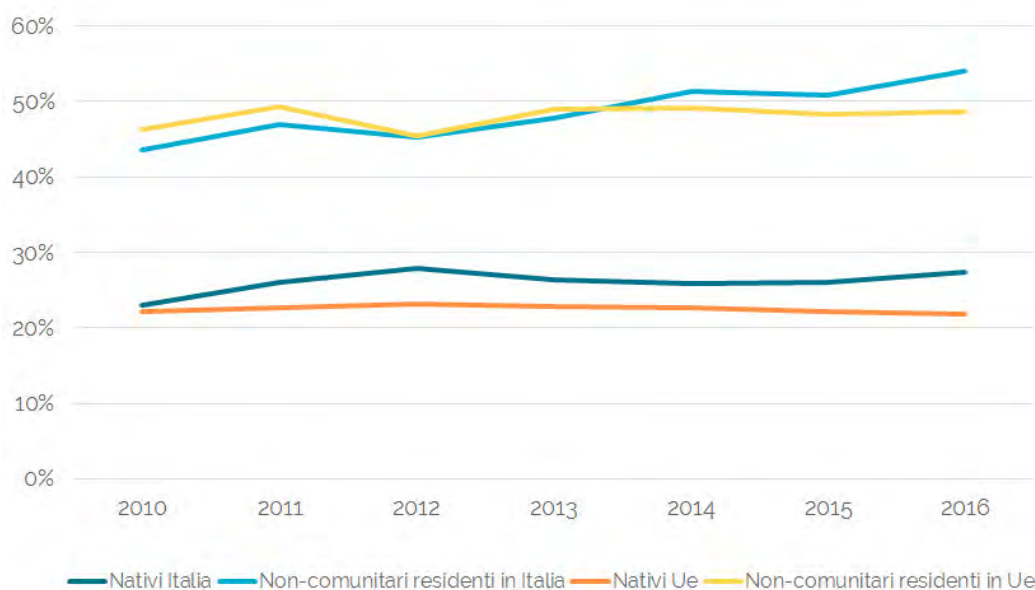
detto, il diritto alla salute è un diritto di tutti ma anche che un residente più sano, qualsiasi cittadinanza egli abbia, ha individualmente una maggiore possibilità di contribuire al sistema economico, e presenta un minor rischio per la tutela della salute di tutti.

2.4 INTEGRAZIONE E COSTI SOCIALI: POVERTÀ, EMARGINAZIONE, CRIMINALITÀ

Secondo i dati Eurostat (Fig. 2.20), nel 2016 più della metà della popolazione di stranieri non comunitari residenti in Italia (il 54%) era a rischio di povertà o esclusione sociale. **In Italia i migranti non comunitari hanno dunque il doppio della probabilità dei nativi di essere a rischio di povertà o esclusione sociale.**

Solo nel 2010 i non comunitari residenti in Italia a rischio erano il 44%, 10 punti percentuali in meno rispetto a oggi. Oltre a ciò, anche la distanza tra i livelli di rischio di povertà dei migranti non comunitari e dei nativi è cresciuta nel tempo, tanto che, se nel 2010 il gap in Italia era ancora più piccolo di quello registrato in tutta l'Ue,

Fig. 2.20 – Persone a rischio di povertà o esclusione sociale, 2010-2016



Dati: Eurostat

nel 2016 il divario italiano ha raggiunto quello europeo (attestandosi a 27 punti percentuali).

Allo stesso modo, anche il tasso di deprivazione materiale e sociale da parte degli stranieri non comunitari, già alto dieci anni fa, è andato aumentando, mentre quello dei non comunitari residenti in tutta l'Ue è in diminuzione dal 2013. Anche in questo caso, **il divario tra non comunitari residenti in Italia e italiani è andato allargandosi**: nel 2016 ha toccato quota 15 punti percentuali, rispetto agli 8 punti percentuali del divario medio in Ue.

Secondo un'indagine Istat (2017, Fig. 2.21) che considera solo le famiglie a basso reddito e dunque uno strato sociale di ancora più diretta comparazione, nel 2015-2016 le famiglie composte da uno o più stranieri erano maggiormente a rischio di povertà, esclusione sociale e grave deprivazione rispetto alle famiglie di soli italiani (dai 6 ai 10 punti percentuali in più). L'unico indicatore in cui le famiglie a basso reddito di soli italiani superano quelle straniere è quello delle famiglie che denotano una "bassa intensità lavorativa": come si è già

visto nel par. 2.1, in effetti, gli stranieri hanno generalmente un tasso di occupazione più alto di quello degli italiani. Nonostante ciò, proprio **le famiglie con stranieri risultano essere più povere o deprivate**, e questo anche solo limitandoci già a osservare le famiglie a basso reddito. Ciò è indicazione del basso livello salariale degli stranieri, che tendono a lavorare con maggiore frequenza degli italiani, ma ricavandone stipendi non sufficienti per evitare il rischio povertà o altri fenomeni di emarginazione sociale.

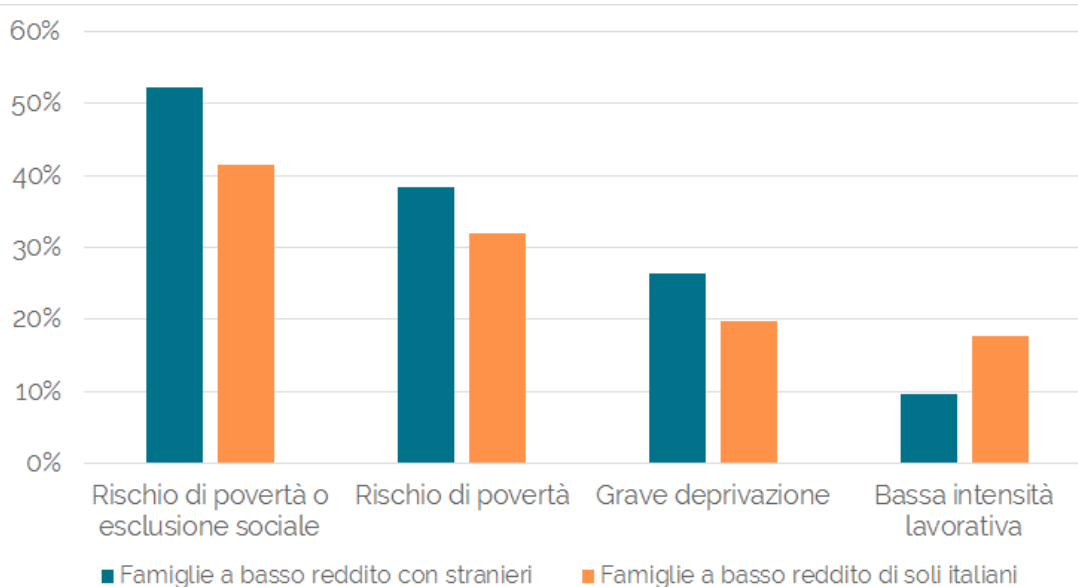
Tornando ad allargare l'osservazione dalle famiglie a basso reddito all'intero campione delle famiglie italiane, si può notare come la distribuzione del reddito sia in effetti condizionata dalla presenza di almeno un componente straniero in famiglia. La stessa indagine Istat (2017, Fig. 2.22) mostra infatti che mentre circa il 37% delle famiglie italiane rientra nei due quintili di reddito più bassi, ben due famiglie con stranieri su tre (67%) occupano una di queste due categorie. Al contrario, la maggioranza relativa (22%) delle famiglie con tutti i compo-



54%

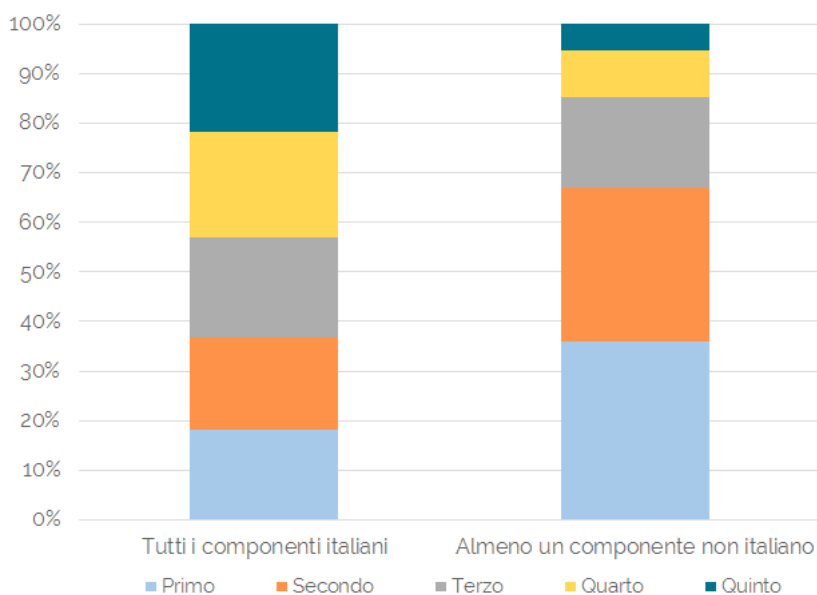
stranieri non-Ue
a rischio povertà
o esclusione sociale

Fig. 2.21 – Indicatori di povertà o esclusione sociale, 2015-2016



Dati: Istat

Fig. 2.22 – Quintili di reddito delle famiglie in Italia, 2015



Dati: Istat

nenti italiani si trova nel quintile di reddito più alto, dove invece si trova solo il 6% delle famiglie con stranieri.

La precarietà lavorativa inevitabilmente limita l'inserimento abitativo (cioè la capacità di trovare un alloggio) degli stranieri, e in particolare di richiedenti asilo e rifugiati.

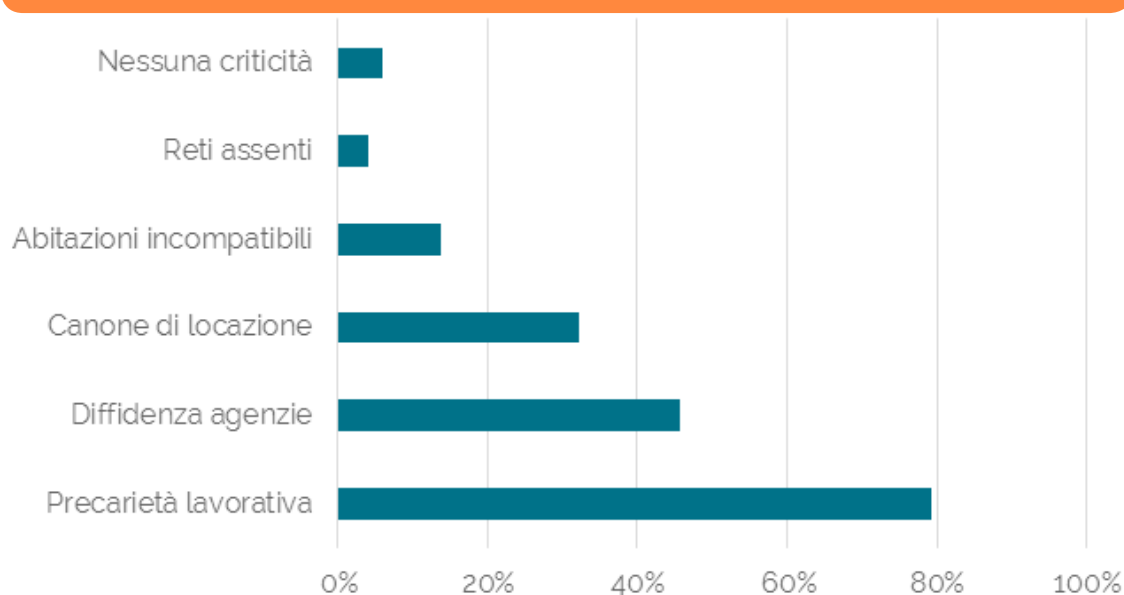
I dati raccolti nelle strutture Sprar (2017, Fig. 2.23) mostrano che nel 2016 quasi l'80% di chi ha beneficiato dei servizi del sistema indicava la precarietà lavorativa come principale difficoltà per trovare un alloggio, seguita dalla diffidenza delle agenzie (46%) e da un canone di locazione troppo elevato (32%).

Infine, è naturale attendersi che persone con un maggiore tasso di povertà, una maggiore probabilità di esclusione sociale e un minore livello di protezione sociale siano più propense ad attività criminali. Per dare una dimensione del fenomeno, è tuttavia importante tenere presente che i reati non possono essere conteggiati in maniera diretta: l'unico modo che si ha per stimarli è osservare i destinatari di denunce e le persone in carcere. Dai dati

Eurostat emerge che, a fronte di una presenza di stranieri in Italia equivalente all'8,3% della popolazione nel 2016, le denunce nei confronti degli stranieri nello stesso anno ammontavano al 29% del totale (escludendo quelle a carico di ignoti), mentre la popolazione carceraria era costituita per il 34% da stranieri. In altri termini, su 1.000 stranieri presenti sul territorio italiano circa 3,8 sono in carcere, mentre su 1.000 italiani lo 0,6 è detenuto. **Sembra dunque che uno straniero abbia una probabilità di essere arrestato di oltre sei volte superiore rispetto a quella di un italiano.**

Questi dati mascherano tuttavia una realtà più complessa. Innanzitutto, mentre stranieri e italiani vengono incarcerati in misura simile per certi tipi di reati violenti, come per esempio le lesioni dolose (5,5% dei reati per entrambe le nazionalità), gli stranieri vengono incarcerati in misura superiore per reati connessi alla produzione e spaccio di stupefacenti (45% contro 36%). Inoltre, va ricordato come una parte degli stranieri in carcere è stata condannata per reati connessi allo status d'irregolari-

Fig. 2.23 – Principali difficoltà dell'orientamento abitativo, 2016



Dati: Sprar

tà della propria presenza nel Paese, e che gli stranieri hanno meno spesso accesso a misure alternative al carcere (come, per esempio, gli arresti domiciliari).

Va inoltre notato come, nonostante gli indicatori di povertà ed esclusione sociale riferiti agli stranieri restino alti e siano addirittura spesso peggiorati nel tempo, il divario tra i crimini

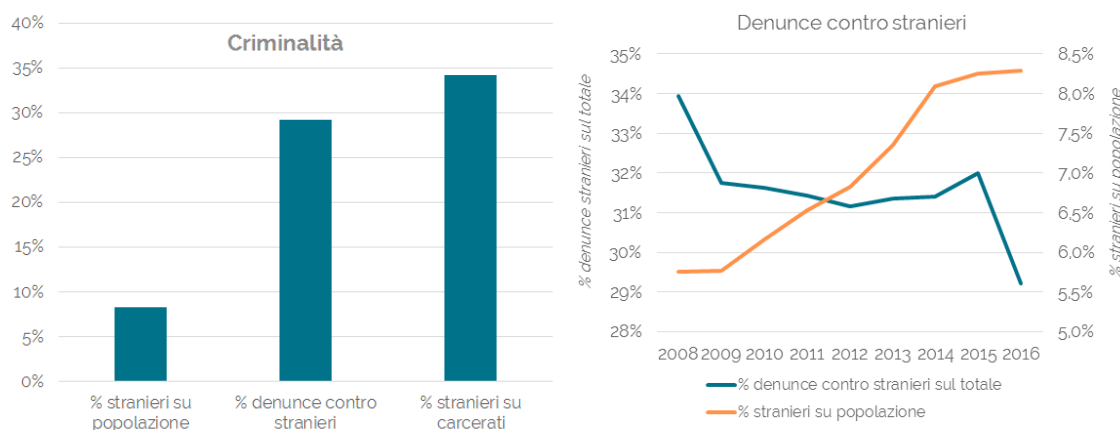
commessi dagli stranieri e quelli commessi dagli italiani tenda a diminuire nel tempo. Tra il 2009 e il 2015, a fronte di un aumento del 47% degli stranieri residenti, la popolazione carceraria straniera è scesa dal 37% al 33% del totale.

Infine, malgrado i dati disponibili in questo caso si fermino al 2009 e non siano disponibili statistiche più aggiornate, è cruciale sottolinea-



1,3 volte
frequenza denunce
stranieri regolari
vs italiani

Fig. 2.24 – Criminalità, 2016, e denunce contro stranieri, 2008-2016



Dati: Eurostat

re come **le differenze nel tasso di criminalità tra italiani e stranieri siano in larga misura spiegate dallo status di regolarità o meno di questi ultimi**. In particolare, nel 2009 i dati aggregati indicavano che gli stranieri erano circa 5,3 volte più propensi a ricevere una denuncia rispetto agli italiani (Ministero dell'Interno 2010). Ma se si scompone la popolazione straniera tra regolari e non regolari, si scopre che gli stranieri irregolari tendono a essere denunciati con una frequenza circa 20 volte maggiore rispetto agli italiani, mentre **gli stranieri regolari hanno un tasso di denuncia di 1,3, ovvero solo di poco superiore rispetto a quello degli italiani**.

NOTE

¹ Eurobarometer, "Integration of Immigrants in the European Union", Special Eurobarometer 469, aprile 2018.

² Per evitare di appesantire il testo, in questo capitolo si utilizza la parola "rifugiato" per indicare in generale i titolari di protezione internazionale. La legislazione italiana prevede che le domande d'asilo possano avere quattro diversi esiti: status di rifugiato, protezione sussidiaria, protezione umanitaria o diniego. A ciascuno di questi esiti è associato un diverso livello di diritti e protezioni, di doveri e obblighi personali. Per un approfondimento si veda, per esempio, AA. VV., *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, 2017.

³ Grazie al sostegno di fondazioni e aziende, dal 2015 Cesvi collabora con soggetti pubblici e privati impegnati nell'accoglienza di Minori Stranieri Non Accompagnati (Msna) e neomaggiorenni a livello locale, in Italia, con l'obiettivo di contribuire a rafforzare, tramite un approccio *person-driven*, i percorsi di inclusione socio-economica e abitativa di giovani migranti soli, con particolare attenzione alla delicata fase di passaggio all'età adulta. Per approfondimenti sui progetti Cesvi in materia di inclusione e integrazione: www.cesvi.org.

⁴ Nel confronto con altri Paesi Ue, solo gli spagnoli dichiarano una maggiore sovraqualifica rispetto all'Italia. Se ci fermiamo all'istruzione secondaria l'Italia è al terzo posto come sovraqualifica dopo Spagna e Svezia.

L'integrazione come investimento

3

L'integrazione degli stranieri è un valore riconosciuto come fondamentale sia dall'Unione europea, sia dall'Italia. In particolare, nel 2004 gli Stati europei hanno sviluppato i "Principi fondamentali comuni della politica d'integrazione dei migranti nell'Unione europea"¹ e nel 2011 la Commissione ha pubblicato una "Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi"².

Nonostante figure in dichiarazioni e impegni ufficiali, descrivere cosa sia l'integrazione degli stranieri nella pratica non è semplice: nei Principi fondamentali comuni, l'Ue la definisce come un "processo dinamico, biunivoco, continuo e di lungo periodo", in cui gli immigrati e chi risiede su un territorio da più lungo periodo si adattano gli uni agli altri: una definizione piuttosto vaga e che lascia molto spazio all'interpretazione. In termini concreti, comunque, gli esperti concordano nel riconoscere che l'integrazione non può prescindere dall'inserimento efficace, effettivo e di lungo periodo della persona migrante nel mercato del lavoro e, più in generale, nel tessuto socio-economico del Paese.

Proprio per questo, **l'integrazione non è solo un obiettivo etico o politico: è un'azione con una precisa ricaduta economica, che può essere calcolata.** Come abbiamo visto nel capitolo 2, gli stranieri hanno infatti più difficoltà rispetto ai nativi a inserirsi nel tessuto socio-economico e culturale del Paese ospitante. E, tra gli stranieri, i richiedenti asilo e i rifugiati vanno incontro a problematiche spe-

cifiche che li rendono una categoria ancora più vulnerabile, strutturalmente svantaggiata rispetto a chi migra per altri motivi (per esempio per lavoro, studio o motivi familiari).

Le politiche per l'integrazione sono dunque importanti sia per garantire la tenuta sociale di un Paese, sia per assicurare che l'ingresso degli stranieri sul territorio nazionale abbia un impatto socio-economico positivo. Come si vedrà, una maggiore spesa in integrazione oggi è un fattore importante per aumentare la probabilità che gli stranieri riescano a trovare un lavoro, provocando ricadute positive dal punto di vista economico e fiscale, ma anche più in generale per la società che li ospita. Come abbiamo visto nel capitolo 1, inoltre, il calo degli sbarchi iniziato a luglio 2017 e che prosegue tutt'ora ha provocato un ingente risparmio in termini di spesa pubblica, aprendo la strada per una riflessione su quante di queste risorse potrebbero essere utilizzate per aumentare la spesa per l'integrazione.

Questo capitolo si propone di spiegare più approfonditamente per quale motivo la spesa in politiche per l'integrazione dovrebbe essere interpretata come un investimento nel futuro, e di distinguere in prima battuta tra modelli di politiche per l'integrazione più o meno virtuosi. In sostanza, si mostrerà come una maggiore spesa in integrazione rispetto ai livelli attuali tenda, nel medio periodo, non soltanto a ripagarsi completamente ma anche a generare maggiori ricadute positive nel corso della vita lavorativa utile di un migrante.

3.1 LE CONSEGUENZE FISCALI DELLA (MANCATA) INTEGRAZIONE

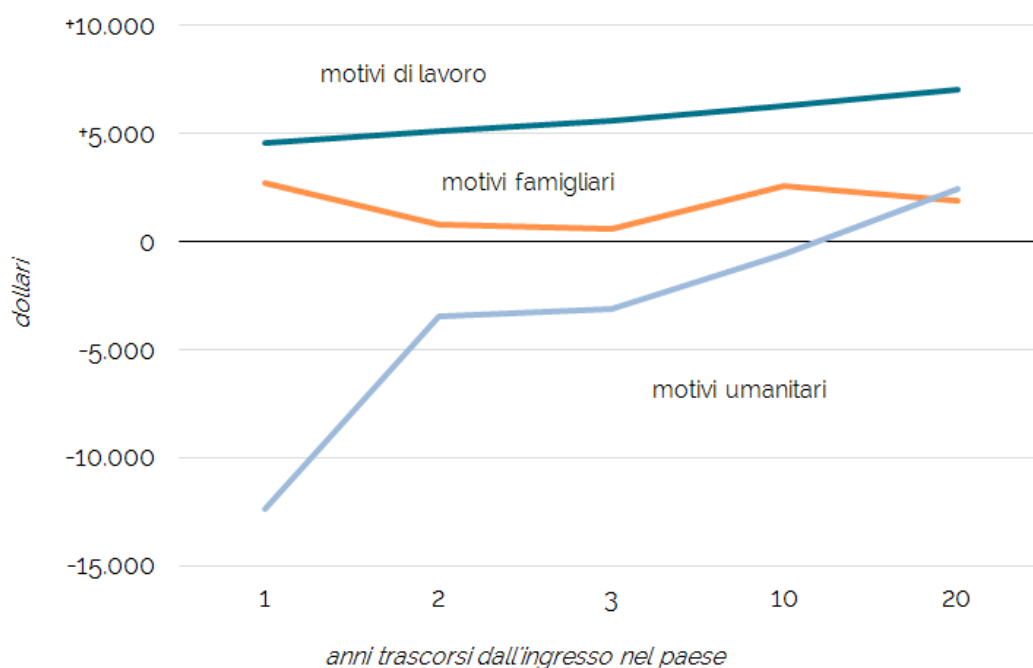
Un primo elemento da notare è contenuto nella Figura 3.1. Malgrado si riferisca alla sola Australia, la figura descrive una serie di evidenze che riemerge con estrema frequenza, seppur con alcune variazioni, nella letteratura economica sulle migrazioni nei diversi Paesi europei.

La figura mostra innanzitutto come, in media, chi migra per motivi di lavoro rappresenti sin da subito un'entrata netta per le casse statali. Ciò è dovuto da un lato alle sue caratteristiche demografiche, poiché un migrante tende a essere più giovane e più sano rispetto alla media della popolazione residente, e dunque a usufruire meno dei servizi di assistenza sanitaria e a essere più attivo sul mercato del lavoro. Dall'altro lato, ciò è facilitato anche dal contesto legale, perché chi migra per motivi di lavoro tende a essere destinatario di misure di

protezione sociale inferiori rispetto al cittadino residente. Dunque un migrante "economico" tende a versare più tasse e contributi di quanti ne prelevi dallo Stato centrale.

D'altro canto, chi migra per motivi umanitari (rifugiati e richiedenti asilo) tende a essere un onere per le casse statali per un periodo di tempo molto lungo. Nel caso australiano, l'impatto sulle casse statali tende a essere negativo persino trascorsi 10 anni dal primo ingresso nel Paese. I motivi di ciò sono piuttosto chiari: da un lato, quando queste persone si spostano non lo fanno (o non lo fanno soltanto) alla ricerca di un posto di lavoro, e dunque il loro profilo può non essere particolarmente adatto al mercato del lavoro nazionale o locale. Inoltre l'atto stesso di emigrare a causa di condizioni traumatiche nel Paese d'origine, sommato ai possibili traumi esperiti lungo la rotta migratoria, rende queste persone più vulnerabili. Infine, il sistema di protezione

Fig. 3.1 – Impatto fiscale netto dei migranti sul bilancio australiano per categoria e anno di residenza



Dati: Oecd - Diac

del Paese che le ospita ha un costo, e questo costo non può essere evitato perché i richiedenti asilo e i rifugiati sono destinatari di diritti internazionali, prima ancora che di doveri, in quanto persone bisognose di protezione.

Ciò fa sì che, per esempio, in Svezia il costo netto per lo Stato parta dai 14.000 euro del primo anno dall'ingresso del Paese e, malgrado tenda a diminuire con il passare degli anni, al settimo anno dall'ingresso nel Paese si aggiri ancora intorno ai 4.000 euro l'anno (Fig. 3.2).

Le conoscenze che abbiamo in materia sembrano dunque puntare tutte in una sola direzione: rifugiati e richiedenti asilo costituiscono un onere per le casse dello Stato. Ma è davvero sempre così? E dobbiamo dunque attenderci che anche il recente influsso di richiedenti asilo in Europa avrà conseguenze fiscali negative per i Paesi di destinazione?

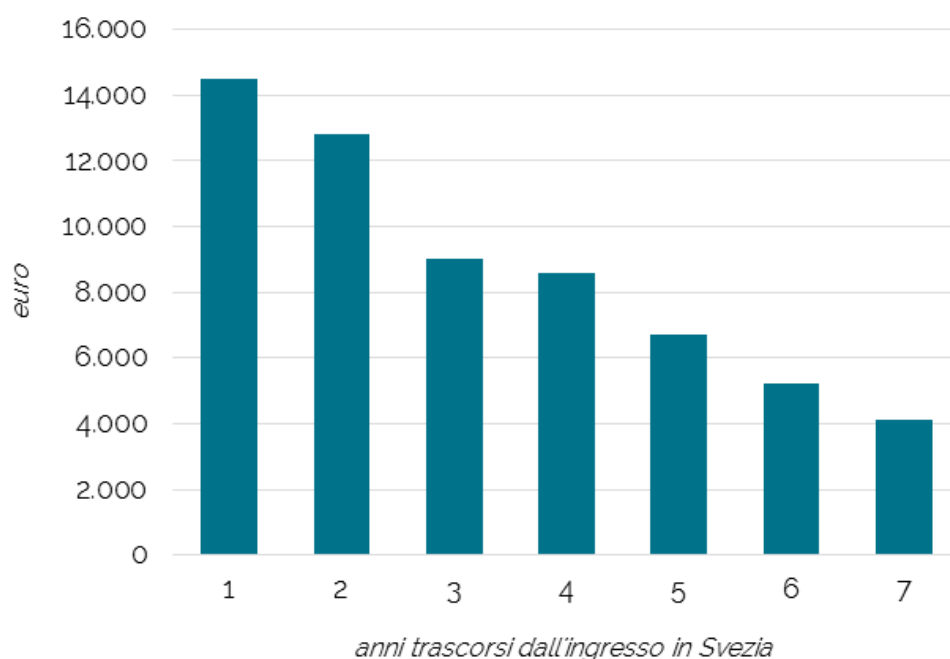
Come si vedrà nei prossimi paragrafi, la realtà è molto diversa e sfaccettata. Si scoprirà, in particolare, che il "peso fiscale" dei migranti umanitari dipende in gran parte dal-

le politiche per l'integrazione che si mettono in atto, e che dunque un ruolo importante è giocato dal modo in cui lo Stato centrale decide di gestire le fasi dell'accoglienza e quelle successive. Nella fattispecie, solo politiche per l'integrazione ben finanziate sin da subito possono evitare che rifugiati e richiedenti asilo pesino per molto tempo sulle casse dello Stato. Se ben calibrate, le politiche per l'integrazione possono portare rifugiati e richiedenti asilo a rappresentare col tempo un beneficio sia per le entrate fiscali, sia per il Paese nel suo complesso.

3.2 LA SPESA IN INTEGRAZIONE COME INVESTIMENTO

Per definizione, gli investimenti sono un capitolo di spesa i cui effetti potranno essere misurati solo successivamente negli anni a venire. Non è certo automatico né scontato attendersi che una maggiore spesa destinata all'integrazione degli stranieri oggi riesca a produrre ri-

Fig. 3.2 – Stima del costo medio annuo di un rifugiato per tempo di permanenza in Svezia



Dati: Fiscal Policy Council svedese

cadute nette positive nel futuro. È possibile, infatti, che una maggiore spesa oggi non generi sufficienti risparmi o maggiori entrate future da essere giustificata. Come sostengono diversi importanti studi, ad amplificare questo rischio c'è il fatto che la spesa sostenuta per l'integrazione di migranti forzati (rifugiati e richiedenti asilo) nei mercati del lavoro dei Paesi ospiti è più gravosa rispetto a quella per l'integrazione di migranti economici³. Proprio per questo è necessario chiedersi se spendere oggi in integrazione possa generare sufficienti benefici futuri, tali da coprire i costi incorsi nel presente, o addirittura superarli.

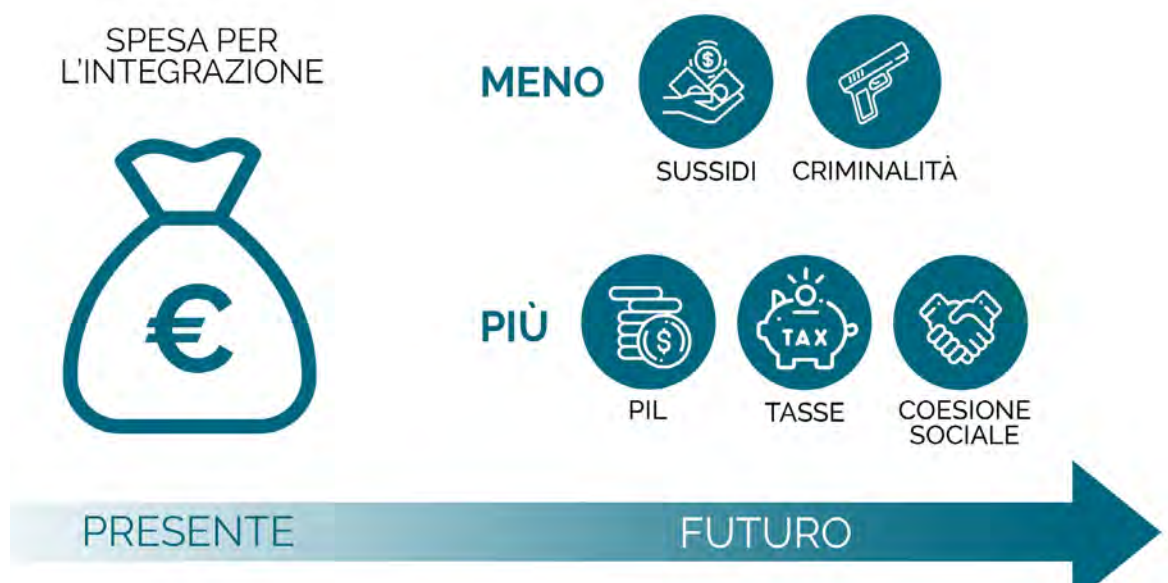
Per capire quale impatto possa avere la spesa per l'integrazione è utile fare riferimento alla Figura 3.3. Come si può vedere, **ci si può attendere che un aumento della spesa per l'integrazione oggi abbia in futuro due ricadute: minori costi e maggiori benefici**. All'interno dei minori costi possiamo trovare una minore necessità di utilizzo di assegni per la disoccupazione, di sostegno economico in caso di condizioni disagiate o di povertà, e

ulteriori minori costi sociali come, per esempio, un livello di criminalità più basso. Tra i maggiori benefici troviamo invece un maggior livello salariale medio per il lavoratore straniero, maggiori consumi pro capite che sostengono il Pil nazionale, un maggior livello di entrate fiscali per lo Stato, e benefici immateriali quali una coesione sociale migliore.

Non è sempre semplice quantificare questo tipo di costi e benefici. Per questo motivo, l'analisi proposta si concentra sulle entrate e le uscite fiscali per lo Stato. Si tratta dunque di **un'analisi conservativa**, per due motivi:

- se riscontriamo che anche solo a livello di flussi fiscali l'integrazione genera un beneficio, possiamo supporre che tali benefici non potrebbero che aumentare se includessimo anche ulteriori minori costi o benefici sociali di più difficile quantificazione, come quelli generati da una riduzione dei livelli di criminalità;
- quest'analisi ha come unico oggetto il livello d'integrazione della prima generazione di stranieri che fa il proprio ingresso nel

Fig. 3.3 – Relazione tra spese per l'integrazione e ricadute future



Paese. Come si vedrà in seguito, ricerche recenti dimostrano una forte correlazione intergenerazionale nei livelli d'integrazione socio-economica, ovvero i risultati raggiunti dai genitori influenzano in maniera significativa le opportunità dei figli. Un calcolo più preciso dell'effetto della spesa per l'integrazione dovrebbe dunque prendere in considerazione un impatto intergenerazionale, che sarebbe sicuramente superiore.

Quando si cerca di stimare il possibile effetto futuro di una spesa effettuata nel presente, occorre fare una riflessione in merito al valore che come persone attribuiamo a eventi futuri e incerti. Tutti gli esseri umani tendono infatti a "scontare" il futuro: **assegnano cioè un valore inferiore a un evento futuro (costo o beneficio che sia) rispetto a un evento presente**. Nel caso di un beneficio, per esempio, ci si attende che, se questo arriva nel futuro, chi ci propone la spesa ci dia una giustificazione maggiore rispetto a se il beneficio fosse giunto nel presente. Un altro modo per dire la stessa cosa è che gli esseri umani tendono a dare un costo al trascorrere del tempo. Per questo motivo, nelle valutazioni economiche i benefici futuri vengono ridotti di una certa percentuale per ogni anno che trascorre tra il momento in cui effettuiamo una spesa e il momento (futuro) in cui osserviamo gli effetti di questa spesa. Gli economisti chiamano tale percentuale "tasso di sconto".

Il dibattito accademico si concentra generalmente su quale sia un livello corretto (o, meglio, socialmente plausibile) per il tasso di sconto. Malgrado il dibattito sull'argomento non sia ancora terminato, c'è tuttavia un sufficiente consenso intorno al fatto che la scelta di questo tasso di sconto dovrebbe aggirarsi intorno al 3% all'anno per i primi 50 anni dal momento dell'investimento⁴.

Utilizzando il tasso di sconto **si può, infine, calcolare il "valore attuale netto" (VAN) della spesa in integrazione, considerando che i benefici futuri saranno tutti scontati del**

3% all'anno rispetto al valore che avrebbero avuto se si fossero verificati nel presente. In poche parole: se il valore attuale netto della spesa per l'integrazione tra un certo lasso di tempo è positivo, significa che l'investimento è stato utile, nel senso che ha generato un ritorno sufficiente per poter essere giustificato oggi. Se invece il valore attuale netto resta negativo, l'investimento non è conveniente.

In un lavoro molto recente che è anche uno dei primi sul fenomeno, due studiosi del Joint Research Center dell'Unione europea cercano di simulare l'impatto sulle finanze pubbliche di un cambiamento nella spesa per l'integrazione degli stranieri nell'intera Unione europea⁵. In particolare, si chiedono quale impatto avrebbe sulle casse pubbliche un aumento della spesa per l'integrazione oggi, che abbia come conseguenza una maggiore capacità di rifugiati e richiedenti asilo a inserirsi nel mercato del lavoro nazionale⁶. Per farlo, costruiscono un modello economico dell'intera Ue e considerano poi tre diversi scenari per la spesa per l'integrazione e i suoi effetti:

- status quo: una spesa per l'integrazione equivalente a quella di oggi, che comporta livelli simili agli attuali in termini di partecipazione al mercato del lavoro da parte dei rifugiati e dei loro livelli salariali;
- integrazione avanzata: una spesa per l'integrazione quasi doppia rispetto ai livelli odierni, che generi un dimezzamento del divario nella partecipazione al mercato del lavoro tra rifugiati e nativi, ma nessuna conseguenza sui livelli salariali;
- integrazione completa: una spesa per l'integrazione quintupla rispetto ai livelli di oggi, e una chiusura del divario tra rifugiati e nativi sia nell'accesso al mercato del lavoro nazionale, sia in termini di differenze salariali.

Per stabilire quali siano i costi plausibili dell'integrazione e il loro effetto sulla capacità degli stranieri d'integrarsi nel mercato del



+1,5%
incremento Pil Ue
con integrazione
completa

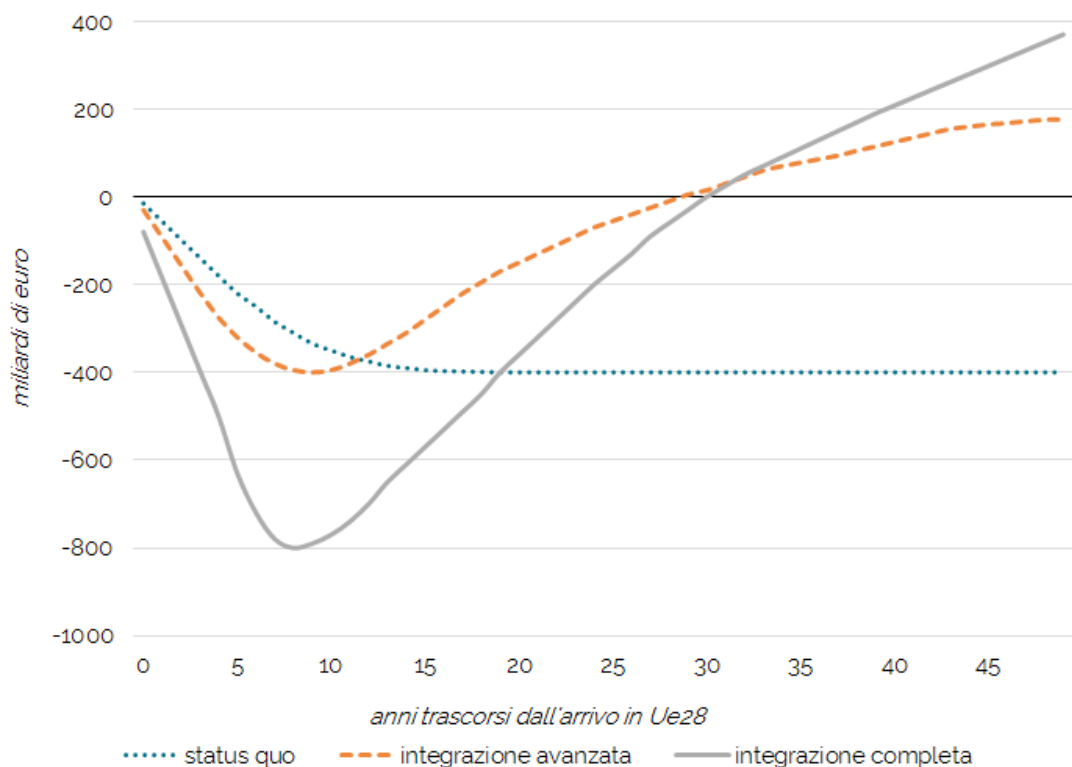
lavoro, gli autori prendono in considerazione innanzitutto i costi fissi destinati all'accoglienza dei richiedenti asilo (vitto e alloggio, servizi sanitari, sussidi, diaria giornaliera, ecc.), considerandoli un costo non evitabile. A questi sommano poi due tipi di servizi aggiuntivi considerati molto importanti per l'integrazione: l'insegnamento della lingua e i costi per l'istruzione secondaria superiore, professionale e/o universitaria.

I risultati della simulazione mostrano che, **in caso di maggiori investimenti in integrazione, il Pil dell'Unione europea sarebbe superiore di un valore compreso tra lo 0,6% e l'1,5% rispetto allo scenario di status quo.** Ma è ancora più interessante considerare cosa succederebbe al valore attuale netto, che ci dà appunto un'indicazione della convenienza di un investimento in integrazione. I risultati sono presentati nella Figura 3.4.

Come mostra la figura, una maggiore spesa in integrazione genera inizialmente uno shock negativo nell'economia nazionale, perché, aumentando la spesa pubblica, causa una maggiore pressione fiscale (o minori trasferimenti) nei confronti del resto della popolazione, che può quindi permettersi di spendere un po' meno. Dopo alcuni anni, però, in ciascuno scenario i costi raggiungono un picco. In tutti casi eccetto quello dello status quo, il trend si inverte, mano a mano che gli stranieri si integrano nel mercato del lavoro e pagano sempre più tasse e contributi, mentre si avvalgono in misura minore dei servizi di welfare nazionali.

La cosa più importante da notare è che, secondo i risultati di questa simulazione, la spesa nello scenario di status quo, e dunque già effettuata a oggi dai Paesi europei, non genererà alcun ritorno positivo. Anzi, questi costi continueranno a pesare sulla collettività negli anni

Fig. 3.4 – Valore attuale netto della spesa per integrazione in Ue28



Dati: Kancs e Lecca 2018

a venire. All'opposto, è sufficiente prendere in considerazione lo scenario d'integrazione avanzata per constatare gli effetti di un aumento della spesa per l'integrazione. Nel giro di alcuni anni, tali effetti saranno talmente forti che porteranno il valore attuale netto dell'investimento in territorio non solo neutro, ma positivo, generando ricadute favorevoli per tutti i cittadini. Infine, lo scenario completo ottiene benefici ancora maggiori, ma richiede spese ingenti e, con ogni probabilità, politicamente insostenibili.

In conclusione, lo studio dimostra che aumentare oggi la spesa per l'integrazione nei Paesi dell'Unione europea è davvero un investimento nel futuro, e non si tratta di spesa "inutile". Al contrario, **per ogni euro speso oggi, non solo lo Stato riceverà un euro nel futuro, ma anche più del 3% d'interesse atteso dall'investimento.** Questo maggiore ritorno potrà dunque essere speso per altre politiche pubbliche in futuro.

Come anticipato in precedenza, questo studio prende in considerazione i soli benefici economici e non quantifica quelli immateriali, come le ricadute in termini di livelli di criminalità e coesione sociale⁷. Quantificare questi benefici sociali porterebbe il valore atteso dell'investimento a un livello ancora più alto, dimostrando la piena convenienza di una maggiore spesa per l'integrazione di rifugiati e richiedenti asilo.

Inoltre, come anticipato, il calcolo del valore attuale netto della spesa per l'integrazione effettuato da Kanacs e Lecca include i vantaggi che provengono direttamente dall'integrazione della "prima generazione" di migranti, cioè di chi arriva nel Paese e non vi è nato. Il percorso formativo e lavorativo di queste persone, iniziato da tempo, può essersi interrotto o essere cambiato in maniera significativa durante la migrazione irregolare prima di giungere in Italia. Per di più, queste persone sono state molto probabilmente esposte a traumi, a trattamenti disumani o degradanti, possono aver subito addirittura torture i cui effetti, anche qualora non del tutto invalidanti, avranno una sicura ricaduta sulla possibilità per loro di accedere

pienamente ed efficacemente al mercato del lavoro del Paese che le ospita⁸. Il percorso d'integrazione non sarà dunque mai del tutto completo, e gli effetti delle politiche per l'integrazione potrebbero accumularsi nel tempo, pesando in particolare sulle prospettive di carriera e occupazionali della seconda generazione migratoria. Diversi studi dimostrano, infatti, come la **performance lavorativa di una persona (tempo in occupazione, livello salariale medio, ecc.) sia correlata con la performance dei propri figli**, e come anche i livelli di criminalità, pericolosità sociale e devianza siano correlati di generazione in generazione⁹.

3.3 QUALE MODELLO D'INTEGRAZIONE?

Lo studio esposto nel par. 3.2 cerca di stimare quanto sia conveniente investire oggi in integrazione. Gli effetti che trova sono tuttavia effetti medi, che possono perciò variare caso per caso. Dunque, una volta preso atto che a oggi in Unione europea sarebbe non solo utile ma auspicabile un raddoppio nella spesa per l'integrazione, ci si può chiedere quali modelli e politiche d'integrazione sembrino funzionare di più, in modo da massimizzare i risultati.

Per esempio, a livello del singolo sistema-Paese, **un ruolo importante sembra essere giocato dai sistemi di welfare vigenti.** Uno studio di Hinte e Zimmermann (2014) calcola gli effetti fiscali dell'immigrazione lungo l'arco dell'intera vita degli immigranti presenti in Germania e in Danimarca¹⁰. Il motivo della scelta di questi due Paesi è dettato dal fatto che entrambi hanno uno stato sociale molto sviluppato, e background culturali ed economici piuttosto simili. Tuttavia, guardando al totale di contributi pagati e trasferimenti ricevuti da parte di nativi e di migranti, si scopre che in Germania i migranti tendono a dare un contributo netto ("finanziando" i nativi), mentre in Danimarca i migranti tendono a essere un peso netto (richiedendo un finanziamento da parte dei nativi). Il motivo è da ricercare in particolare nelle differenze che



VAN>0

con investimento
in integrazione avanzata

intercorrono nel sistema di *welfare state* destinato ai migranti, che in particolare riguarda due variabili: (a) il suo costo pro capite; (b) la sua tendenza a incentivare o disincentivare lo straniero a fare il suo ingresso nel mondo del lavoro. Nello specifico, in Danimarca le politiche di sostegno sociale non contengono sufficienti incentivi che spingessero gli stranieri a raggiungere una propria autosufficienza economica, mentre in Germania sì. È dunque importante essere consapevoli che la spesa per l'integrazione, che in generale secondo il modello presentato nella sezione 3.2 ha un effetto nettamente positivo, deve essere declinata lungo scelte politiche utili e lungimiranti. La "fortuna" del sistema italiano è che, come è noto, il livello di sussidio sociale erogato è più vicino (e inferiore) al caso tedesco che al caso danese (o scandinavo più in generale). L'Italia è cioè in linea con il sistema tedesco rispetto a durata e termini dell'assegnamento di disoccupazione e di altre politiche di sostegno al reddito. D'altra parte, però, l'Italia è ancora indietro rispetto alla Germania sul fronte delle politiche attive per il mercato del lavoro¹¹. Malgrado negli ultimi anni siano state compiute alcune riforme sul fronte dei centri dell'impiego (con il varo dell'Anpal, l'Agenzia nazionale per le politiche attive), si sia potenziato l'apprendistato e si sia introdotta l'alternanza scuola-lavoro, resta ancora molto da fare¹².

Una seconda differenza tra Italia e Germania riguarda più specificamente i livelli di governance territoriale e il modo in cui sono distribuite le competenze nell'amministrazione dei servizi di accoglienza e integrazione. Per esempio, in Germania le politiche attive per il lavoro rientrano nelle materie di legislazione concorrente tra lo Stato federale e i diversi Länder. Sebbene anche in Italia si tratti di materie concorrenti tra Stato e Regioni, il sistema italiano e quello tedesco sono molto differenti. Nel sistema tedesco, infatti, la competenza federale o quella delle entità territoriali è alternativa: se il Governo federale legifera su una materia, le entità territoriali non possono più

esercitare una loro discrezionalità. Questo ha fatto sì che, nel corso della "crisi dei rifugiati" del 2015-2016, Berlino abbia potuto prendere decisioni in maniera centralizzata, tentando di sistematizzare il sistema di accesso ai sussidi e agli interventi, introducendo politiche comuni, e monitorandole e valutandole a livello centrale. In Italia, invece, le Regioni mantengono un loro potere e una loro autonomia normativa molto più ampi. Questo sistema "decentrato" ha il vantaggio di potersi meglio adattare alle differenze dei mercati del lavoro (e dei contesti sociali) locali, ma allo stesso tempo rende meno semplice monitorare e valutare l'impatto delle diverse politiche per l'integrazione¹³. Inoltre, il decentramento ha un effetto anche sulla distribuzione dei costi, che a sua volta può impattare sui servizi offerti a richiedenti asilo e rifugiati. Diversi sistemi nazionali prevedono, infatti, che le amministrazioni regionali mettano direttamente a disposizione le risorse necessarie a finanziare i costi dell'integrazione, e che solo successivamente possano presentarne il conto allo Stato: questo comporta un rischio di ritardo nei rimborsi da parte delle amministrazioni centrali e, di conseguenza, il rischio che le amministrazioni locali siano costrette a interrompere o a limitare l'erogazione di servizi nell'incertezza delle tempistiche per il rimborso dei loro costi¹⁴.

Una terza differenza si ritrova nella diversità delle norme tra Paesi europei riguardo al **tempo che deve trascorrere tra la presentazione della richiesta d'asilo e la possibilità d'iniziare a cercare un lavoro**. Per esempio, a dicembre 2017 il tempo minimo che doveva passare dopo la presentazione di domanda di protezione perché il richiedente potesse accedere al mercato del lavoro nazionale variava dagli zero giorni della Svezia ai 365 giorni del Regno Unito e di Malta. Per l'Italia il tempo minimo è di 60 giorni, per la Germania di 90, mentre per la Spagna è di 180 giorni (Tab. 3.1)¹⁵.

Queste differenze sono ulteriormente amplificate dal fatto che alcuni Paesi, come per

esempio la Germania, di fronte a forti flussi di richiedenti asilo hanno imposto un limite alle richieste presentabili ogni mese. Ciò ha fatto slittare in avanti di diversi mesi il momento in cui un migrante può presentare la domanda di protezione internazionale, che rimane l'unico criterio e punto di partenza necessario per procedere con la ricerca formale di un impiego. Inoltre, in molti Paesi e al loro interno in molti contesti regionali continuano a registrarsi forti diffidenze da parte dei potenziali datori di lavoro, che tendono a rendere più complessa la ricerca di un impiego da parte dei richiedenti asilo rispetto sia ai nativi, sia a stranieri presenti nel Paese per motivi diversi da quelli umanitari¹⁶.

Infine, un'ultima differenza risiede proprio nell'intensità dell'erogazione dei servizi per l'integrazione, che si tratti di programmi specifici indirizzati alle esigenze di richiedenti asilo e rifugiati all'interno delle politiche attive per il mercato del lavoro, o più in generale

dell'offerta all'interno dei programmi per l'integrazione. Per esempio, secondo uno studio della Commissione europea in Italia resta ancora un forte divario tra i servizi che andrebbero garantiti per legge e la realtà effettiva. Infatti, mentre a rifugiati e richiedenti asilo è tecnicamente concesso (trascorsi i 60 giorni di cui si è detto sopra) di accedere ai servizi per le politiche attive, e sulla carta esistono servizi d'integrazione come i corsi di lingua e quelli di formazione professionale, nella realtà l'accesso a questi corsi è fortemente limitato, mentre le politiche attive per il mercato del lavoro spesso non prevedono sostegni linguistici o di mediazione culturale che facilitino l'utilizzo di tali servizi da parte dell'utenza straniera¹⁷.

3.4 IL LIVELLO “MICRO” DELLA BUONA INTEGRAZIONE

Scendendo infine a un livello di dettaglio ancora maggiore, ci soffermiamo qui sulle buone

Tab. 3.1 – Tempo minimo che deve trascorrere dalla presentazione della domanda d'asilo prima di poter accedere al mercato del lavoro nazionale, 2017

Paesi Ue	Tempo minimo
Grecia, Norvegia, Portogallo, Svezia	0 mesi
Italia	2 mesi
Austria, Bulgaria, Germania, Romania	3 mesi
Belgio	4 mesi
Rep. Ceca, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Spagna	6 mesi
Croazia, Francia, Lettonia, Malta, Slovacchia, Slovenia, Ungheria	9 mesi
Regno Unito	12 mesi
Irlanda, Lituania	Nessun accesso al mercato del lavoro fino al riconoscimento di una protezione

Dati: Commissione europea

pratiche per l'accoglienza e l'integrazione. Come abbiamo visto, infatti, le simulazioni macroeconomiche consigliano di raddoppiare la spesa in integrazione (par. 3.2), e un confronto tra diversi modelli di politiche per l'integrazione già ci dà una buona indicazione di quali abbiano più probabilità di massimizzare il ritorno atteso sull'investimento (par. 3.3). Ma **è importante anche prendere in considerazione l'esperienza accumulata dal basso, a livello territoriale**, che tenga conto sia di quanto imparato negli ultimi anni di forte espansione del sistema di accoglienza in Italia, sia della specificità delle esperienze di accoglienza locali.

Dopo tre anni di flussi ben più alti rispetto al passato, nel 2016 il Ministero dell'Interno, l'Associazione nazionale comuni italiani (Anci) e l'Alleanza delle cooperative italiane sociali¹⁸ hanno firmato la **“Carta per la buona accoglienza delle persone migranti”**¹⁹. Il documento, che si propone di promuovere la “buona spesa” per l'accoglienza, è stato dunque sottoscritto dai rappresentanti del Governo, dei Comuni, e di quella parte di terzo settore che si occupa di gestire il sistema di accoglienza italiano. La Carta contiene una serie di impegni e raccomandazioni volte a migliorare la *governance* dell'accoglienza – ovvero le procedure e gli strumenti con cui i vari attori impegnati interagiscono, dialogano e negoziano tra loro – ma offre anche un elenco di buone pratiche per garantire servizi volti a massimizzare la probabilità d'integrazione da parte di richiedenti asilo e rifugiati presenti nel sistema.

In primo luogo, **la Carta sottolinea la preferenza per il modello dell'accoglienza diffusa**, in opposizione a quello dell'accoglienza sulla base di centri che ospitano un grande numero di persone. L'unico vantaggio dei grandi centri sarebbe quello di offrire opportunità per “economie di scala”, ovvero di poter concentrare in un solo luogo un sufficiente numero di persone che possono essere destinatarie di servizi di insegnamento della lingua italiana, istruzione, formazione e mediazione cultura-

le. Ma il problema rilevato in questi centri è che i servizi offerti possono solo difficilmente essere personalizzati, per esempio tarandoli sul livello effettivo delle conoscenze di lingua italiana del migrante, della sua lingua di partenza, delle sue conoscenze e del suo livello d'istruzione. Un secondo svantaggio, inoltre, è che diventa più difficile tenere traccia delle spese e dell'effettività dell'offerta di servizi, esponendo i grandi centri a un maggiore rischio di abuso da parte degli enti gestori.

La Carta si pone in secondo luogo **l'enfasi sulla qualità**. Questo richiamo è simile a quello per una maggiore spesa per l'integrazione (par. 3.2), ma è ben più dettagliato nei suoi elementi fondanti. Stando infatti alle stime di diversi analisti, persino l'attuale costo pro capite per migrante non consentirebbe di offrire i servizi necessari, e le ipotesi di ridurre i costi comprimerebbero la possibilità di offrire anche solo i servizi di base²⁰. La stessa Carta nel 2016 richiamava invece le parti a strutturare un servizio di accoglienza che si concentrasse sulla qualità dell'offerta, prevedendo “in ogni fase dell'accoglienza, la presenza di personale socio-educativo qualificato”. Allo stesso tempo, tra le altre cose la Carta chiedeva di prevedere:

- l'accesso con personale qualificato a percorsi di mediazione culturale;
- corsi di italiano per un minimo di 10 ore settimanali affidati a persone in possesso del titolo Ditals (Docente di Italiano a Stranieri) o equivalente;
- un corretto e adeguato accompagnamento alla conoscenza dei servizi del territorio;
- un investimento in formazione professionale, o borse lavoro, o tirocini per almeno il 20% dei migranti accolti che abbiano una permanenza e un percorso di accoglienza di almeno 6 mesi;
- l'elaborazione di una “certificazione” delle competenze di ciascun migrante, in modo da poterne facilitare la selezione da parte dei datori di lavoro²¹.

In terzo luogo, secondo i firmatari della Carta, **la sensibilità al territorio deve essere accentuata**. Questo sia per evitare di enfatizzare o esasperare situazioni di tensione sociale nelle interazioni tra le persone accolte e la popolazione locale, sia perché è proprio nel contesto locale che ha più concretamente luogo il processo d'integrazione.

In uno studio recente, l'Oecd ha cercato di trarre una serie di conclusioni su quali siano le buone pratiche che meglio funzionano per massimizzare i risultati degli investimenti in integrazione. Una di queste consiste nella presa d'atto da parte delle amministrazioni centrali e regionali del fatto che, nelle politiche di distribuzione territoriale dei migranti, è cruciale considerare le prospettive d'impiego di ciascuna persona. Non si dovrebbero dunque utilizzare solo quote "classiche" che prendono in considerazione solo il totale della popolazione di ciascuna Regione o Comune, ma basare le scelte di redistribuzione anche sulla base di criteri socio-economici specifici, come il tasso di disoccupazione locale, la concentrazione di un certo tipo d'industria, e la carenza o eccesso di un certo tipo di manodopera. Più in generale, c'è bisogno che l'accoglienza si basi maggiormente su modelli predittivi che prendano in considerazione in maniera quanto più possibile sistematica i fattori che facilitano o complicano l'integrazione delle singole persone migranti.

Infine, tornando alla Carta per la buona accoglienza, nel documento ritorna più volte **la richiesta che le strategie di accoglienza siano costantemente analizzate, monitorate e valutate**. A mancare nel sistema di accoglienza (non solo italiano, ma di buona parte degli Stati europei) è proprio questo processo di valutazione ex post di quello che abbia o meno funzionato. Nella Carta si ricorda, infatti, che è "opportuno che vi sia un'attenta e condivisa

verifica degli attuali standard, anche attraverso il lavoro di un Tavolo Tecnico congiunto", ma anche un periodico monitoraggio dei servizi erogati. Un monitoraggio che includa la produzione di protocolli comuni e una standardizzazione delle procedure di controllo e raccolta dei dati all'interno dei singoli centri sarebbe un passo cruciale per giungere poi alla valutazione delle pratiche messe in atto e dei servizi offerti. L'obiettivo ultimo sarebbe redigere un inventario delle buone pratiche, corredato anche da una valutazione di quanto ciascuna di esse si sia rivelata utile lungo alcuni dei parametri attraverso cui si misura l'integrazione delle persone accolte, anche a distanza di mesi o anni dall'uscita dai centri (prevedendo dunque misure di *follow up*). Malgrado il monitoraggio e la valutazione tendano a richiedere maggiori costi iniziali, si tratta in questo caso di una delle spese che più universalmente è riconosciuta come un "investimento sull'investimento": essa permette, infatti, di reindirizzare le risorse verso ciò che si è rivelato più utile, e di eliminare gradualmente quei servizi (o, più spesso, quelle pratiche all'interno dei singoli servizi) con un minore rapporto costi-benefici.

In conclusione, come ricorda la Carta, la sfida è quella di trovare soluzioni di fronte alle "attuali politiche che non riescono a individuare percorsi e risorse specifiche sufficienti per tutti i destinatari". In un contesto in cui le risorse destinate all'accoglienza e all'integrazione restano limitate, si impone con sempre maggiore esigenza una presa d'atto che solo investendo adesso si potranno ottenere benefici in futuro, e che uno dei modi migliori per riformare il sistema dell'accoglienza non è quello di guardare al costo attuale pro capite, quanto quello di capire quanto la spesa attuale possa generare un ritorno sufficiente da ripagarsi completamente nel futuro.

NOTE

¹ Council of the EU, “Immigrant Integration Policy in the European Union – Council conclusions”, in “Main Results of the Council”, 14615/04, 19 novembre 2004.

² European Commission, “European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals”, SEC(2011) 957 final, 20 luglio 2011.

³ Oecd, “How will the refugee surge affect the European economy?”, Migration Policy Debates, n. 8, 2015.

⁴ “‘Number!’ Practical Values for the Social Discount Rate”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 23, n. 4, 2004, pp. 789-812.

⁵ D. Kancs, P. Lecca, “Long-term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU: The Role of the Integration Policy”, Joint Research Centre (JRC) Technical Reports, 2017/4.

⁶ Come abbiamo visto nel capitolo 2, il divario nel livello di accesso al mercato del lavoro tra rifugiati e richiedenti asilo, da un lato, e migranti per motivi di lavoro dall’altro è piuttosto ampio e, pur riducendosi con il trascorrere del tempo, tende a persistere.

⁷ M. Benton, P. Diegert, “A Needed Evidence Revolution: Using Cost-Benefit Analysis to Improve Refugee Integration Programming”, Migration Policy Institute (MPI) Europe, luglio 2018.

⁸ Si veda per esempio A. Zorlu, “Occupational Adjustment of Immigrants in The Netherlands”, *Journal of International Migration and Integration*, vol. 14, n. 4, 2013, pp. 711-731. Uno studio classico sul tema è invece quello di H.O. Duleep, M.C. Regets, “Immigrants and Human-Capital Investment”, *American Economic Review*, vol. 89, n. 2, 1999, pp. 186-191.

⁹ A titolo di esempio, si veda R.G. Rumbaut, “Turning Points in the Transition to Adulthood: Determinants of Educational Attainment, Incarceration, and Early Childbearing among Children of Immigrants”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 28, n. 6, 2005, pp. 1041-1086.

¹⁰ H. Hinte, K.F. Zimmermann, “Does the Calculation Hold? The Fiscal Balance of Migration to Denmark and Germany”, IZA Policy Paper, 87, luglio 2014.

¹¹ Secondo dati Eurostat, nel 2015 l’Italia ha speso 6,8 milioni di euro in politiche attive del lavoro, a confronto con gli 8,2 miliardi di euro della Germania (ma a fronte di un numero di disoccupati equivalente a circa la metà di quelli italiani) e dei 14,7 miliardi della Francia (con un numero di disoccupati simile a quello italiano); Eurostat, “LMP expenditure by type of action – Total LMP measures (categories 2-7)”.

¹² F. Pastore, M. Pompili, “Politiche attive sì, ma solo se creano competenze”, *lavoce.info*, 8 agosto 2018.

¹³ T. Grossi, “Uno sguardo alle politiche attive in Germania: tra similitudini e dissonanze”, Bollettino ADAPT, 13 novembre 2017.

¹⁴ Oecd, “Who bears the cost of integrating refugees?”, Oecd Migration Policy Debates, 13, febbraio 2017.

¹⁵ Questi dati sono collezionati dall’Asylum Information Database dello European Council on Refugees and Exiles (Ecre), e sono in costante aggiornamento. I numeri sopra riportati si riferiscono al 2017.

¹⁶ European Commission, “Challenges in the Labour Market Integration of Asylum Seekers and Refugees”, European Employment Policy Observatory (EEPO) Ad Hoc Request, 2017.

¹⁷ *Ibidem*, p. 10.

¹⁸ Ovvero il coordinamento del settore delle cooperative sociali all’interno dell’Alleanza delle cooperative italiane. Il coordinamento rappresenta oltre 9.000 tra cooperative sociali e consorzi, ovvero il 90% delle cooperative sociali italiane per numero di persone impiegate e fatturato.

¹⁹ Ministero dell’Interno, Anci, Alleanza delle cooperative italiane sociali, “Carta per la buona accoglienza delle persone migranti”, 18 maggio 2016.

²⁰ L. Bagnoli, “Migranti, un rifugiato in Italia: nei Cas pochi corsi di lingua o lavoro, poi finisci in strada. Sistema non crea integrazione”, *Il Fatto Quotidiano*, 18 luglio 2018.

²¹ Carta per la buona accoglienza, *op. cit.*, p. 6.

Conclusioni e raccomandazioni

Per la loro complessità, i flussi migratori che hanno interessato il nostro paese richiedono una gestione altrettanto articolata, che tocchi diversi livelli di *policy making*. Le evidenze empiriche e le analisi consentono comunque di individuare gli interventi più efficaci e con l'impatto più positivo: non solo per la popolazione che ne beneficia, ma per l'intera comunità complessivamente considerata.

Il presente studio, attraverso l'analisi dei dati a disposizione e attraverso modelli previsionali elaborati *ad hoc*, ha inteso fornire elementi di valutazione sui costi e i benefici che deriverebbero da un più sistematico e avanzato processo d'integrazione dei migranti presenti in Italia. Il capitolo 1 ha mostrato come con il calo degli sbarchi in Italia si sia aperta un'importante finestra di opportunità per il Paese. Da un lato, il minor numero di stranieri che giungono in Italia per vie irregolari permette di spostare l'attenzione verso quelli che sono già presenti sul territorio, chiedendosi come fare per integrarli al meglio. Dall'altro, proprio il calo degli arrivi ha generato significativi risparmi (ovvero costi evitati) in termini di spesa pubblica, che secondo la stima media presentata in questa pubblicazione si aggirano intorno al 1 miliardo di euro il primo anno e agli 1,9 miliardi all'anno – a regime – dal 2019 in avanti.

I dati contenuti nel capitolo 2 mostrano come molto resti ancora da fare per colmare il divario che separa gli stranieri (e, in particolare, rifugiati e richiedenti asilo) dal livello d'integrazione socio-economica dei cittadini

nativi. Ciò ha conseguenze non soltanto sugli stessi stranieri, ma sull'intera popolazione italiana: in particolare, un minor livello d'integrazione degli stranieri deprime la crescita economica e le entrate fiscali, e rischia di rendere rifugiati e richiedenti asilo un peso per le casse dello Stato per gli anni a venire.

Una soluzione, tuttavia, esiste. Nel capitolo 3 si è dimostrato che una maggiore spesa in politiche per l'integrazione nel presente avrebbe un effetto moltiplicatore, generando a cascata una quantità di benefici futuri che vanno ben al di là dello scenario in cui la spesa per l'integrazione rimanesse simile a quella odierna. In sostanza, un aumento significativo delle risorse dedicate alle politiche e ai servizi connessi all'integrazione degli stranieri potrebbe generare tali e tanti benefici nel futuro che il costo dell'investimento non soltanto si ripagherebbe (mentre così non accadrebbe con spese simili a quelle odierne), ma avrebbe ricadute positive sulle finanze pubbliche e, da qui, sull'intera popolazione italiana.

In sintesi, non investire nell'integrazione dei migranti giunti in Italia negli ultimi anni significa disperdere capitale umano, con conseguente perdita di entrate economiche e fiscali, e più in generale di ricchezza del Paese. Al contrario, allocare maggiori risorse oggi massimizzerebbe i ritorni futuri.

Il momento per investire, dunque, è oggi, perché attendere significherebbe innanzitutto prolungare il periodo in cui l'accoglienza resta un costo e non genera ricadute positive per

tutti. Ma avrebbe anche l'effetto negativo di contribuire a un'ulteriore perdita di capacità e conoscenze da parte di chi ha già trascorso troppo tempo della sua vita in un viaggio difficile e pericoloso. Per questo, progettare da subito il futuro insieme a chi è arrivato negli ultimi anni nel nostro Paese, non risponde soltanto a un dovere costituzionale e legislativo che deriva dagli accordi internazionali in essere, ma – come dimostrato in questa pubblicazione – conviene allo Stato, e quindi a cittadini e cittadine, perché genera crescita economica e sviluppo. Dall'integrazione dei migranti sul territorio italiano dipende dunque il futuro dell'Italia che vogliamo.

Da queste conclusioni e dall'analisi sviluppata nelle pagine precedenti si può trarre una serie di raccomandazioni, rivolte principalmente ai decisori politici nazionali, per la definizione di politiche d'indirizzo che siano poi implementate a livello sia nazionale, sia territoriale.

- **Aumentare la spesa diretta alle politiche per l'integrazione.** Il “Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale”, approvato nel settembre 2017, prevede delle azioni specifiche per mettere a sistema le politiche per l'integrazione. Tuttavia, il Piano immagina un'azione a risorse costanti, utilizzando al meglio le risorse finanziarie attivabili a oggi, ma senza prevederne di aggiuntive. Il presente studio (cap. 3) ha invece dimostrato che solo un'azione incisiva con maggiori risorse impegnate nel presente riuscirebbe a spostare la traiettoria dei titolari di protezione internazionale verso un'integrazione sempre più virtuosa, con ricadute nettamente positive per le casse dello Stato e, dunque, per tutti i cittadini. D'altronde proprio il calo degli sbarchi di cui si è detto nel capitolo 1 e il relativo costo evitato, liberano delle risorse rispetto alle spese di finanza pubblica degli anni precedenti che se allocate in un nuovo quadro programmatico d'integrazione dei migranti presenti in Italia, genererebbero un ritorno nel medio ter-

mine che non avremmo, invece, mantenendo lo *status quo*.

- **Migliorare la qualità dei servizi per l'integrazione.** La maggiore spesa in integrazione andrebbe indirizzata verso quelle politiche che si sono rivelate le più utili per favorire e massimizzare il processo d'integrazione degli stranieri. Particolare attenzione andrebbe riservata all'insegnamento della lingua italiana agli stranieri, alla loro istruzione e formazione professionale, e più in generale a tutte le politiche attive del lavoro. Come mostrato (cap. 2), il *gap* d'integrazione registrato in Italia tra migranti – in particolare richiedenti asilo e rifugiati – e nativi (inclusi i migranti di seconda e successiva generazione che abbiano già ottenuto la cittadinanza italiana), genera maggiori costi sociali che si ripercuotono e gravano a cascata sull'intera popolazione. Un monitoraggio e analisi delle *best practices* sul territorio italiano sarebbe opportuno e necessario per orientare al meglio le scelte politiche d'indirizzo e programmatiche come si dirà di seguito.

- **Studi, modelli e analisi per orientare le politiche per l'integrazione.** Oggi le evidenze dimostrano che è sempre più auspicabile, nonché fattibile, definire e fondare le politiche pubbliche su studi e modelli che tengano in considerazione le conoscenze pregresse su ciò che funziona o meno. Tali modelli devono essere sufficientemente flessibili da adattarsi alla diversità dei contesti specifici, e capaci di evolvere con l'accumularsi di nuove conoscenze. Una sistematizzazione delle politiche per l'integrazione permetterebbe di sviluppare percorsi formativi e di orientamento al lavoro basati il più possibile sul profilo del singolo migrante. Ciò renderebbe il migrante più autonomo (meno soggetto a percorsi di tipo assistenziale), massimizzando le probabilità che gli venga offerto un percorso occupazionale adatto alle sue aspirazioni e alle sue capacità. Per fare ciò è però necessario registrare in maniera sistematica, e valutare con attenzione, le qualifiche e i certificati esteri

dei singoli migranti, la loro esperienza lavorativa e le loro competenze, al fine d'identificare soluzioni che siano adeguate al profilo di ciascuno e, di conseguenza, più rispondenti alla domanda di mercato, generando un "vantaggio" reciproco tra domanda e offerta che si riflette positivamente sull'intera società.

- **Valutare i servizi per l'integrazione: un investimento sull'investimento.** Per capire cosa funzioni delle politiche per l'integrazione è necessaria un'azione di monitoraggio e valutazione più attenta e rigorosa. Chi gestisce l'accoglienza deve garantire trasparenza, mentre le amministrazioni pubbliche dovrebbero esigere certezza nell'erogazione dei servizi e rigore nel valutarne l'impatto sui livelli d'integrazione raggiunti dai singoli migranti. Dopo cinque anni di alti flussi migratori irregolari verso l'Italia, i dati accumulati dal sistema d'accoglienza nazionale potrebbero essere sufficienti per stilare un primo bilancio di quali politiche e quali servizi, erogati in quale modo, sembrano funzionare meglio. Tale bilancio non potrebbe essere che parziale e in evoluzione, ma costituirebbe un essenziale punto di partenza per indirizzare ancora meglio nuove risorse proprio verso quegli aspetti ed elementi del sistema che "aumentano il moltiplicatore", ovvero che amplificano i ritorni economici dalla spesa per l'integrazione.

- **Lavorare per un *mainstreaming* dell'integrazione.** Nel dibattito sulle politiche sociali si è molto discusso se siano preferibili politiche *ad hoc* verso alcune categorie svantaggiate, o indirizzate a tutta la popolazione secondo specifiche soglie di bisogno (c.d. *mainstreaming*). Inoltre, un approccio *mainstream* all'integrazione garantirebbe una sistematica implementazione delle politiche e relative misure da adottare in tutti i settori più rilevanti per il processo d'integrazione (per esempio le politiche abitative, educative, lavorative, sanitarie e di welfare). Mentre alcuni servizi e particolari misure potrebbero essere indirizzati ai bisogni specifici dei migranti, il *mainstreaming* com-

porta la definizione di politiche programmatiche che hanno come principale obiettivo e target questioni di pubblico interesse. La presente analisi ha evidenziato come politiche speciali tendano involontariamente a segregare (e, talvolta, a marginalizzare) i segmenti di popolazione verso cui queste politiche sono dirette. In prospettiva, invece, uno straniero non dovrebbe essere destinatario di servizi in quanto straniero, ma solo in quanto cittadino e sulla base di una serie di criteri socio-economici generali (come per esempio il proprio reddito o il numero di familiari a carico). Ciò comporta la definizione di un quadro di riferimento comune di tipo programmatico che sia condiviso e coordinato a livello centrale in maniera efficiente ed efficace. Peraltro, essendo i bisogni molteplici e diversificati, ma tutti parte di un unico percorso integrativo, l'indirizzo e i programmi dovrebbero essere multisettoriali e coinvolgere trasversalmente più ministeri di specifica competenza. A riprova di come per affrontare problematiche multisettoriali siano necessari approcci altrettanto trasversali, anche la Commissione europea sta incoraggiando un approccio di *mainstreaming*.

- **Proteggere i vulnerabili, riconoscendone i costi di lungo periodo.** Nonostante la spesa per l'integrazione sia un investimento che, come dimostrato, arreca benefici futuri per tutti, va preso atto che alcune categorie molto vulnerabili, o con competenze, qualifiche e livelli d'istruzione molto bassi necessitano di un sostegno di più lungo periodo. In questo senso, è fondamentale identificare al meglio le problematiche rilevate con maggior frequenza sotto il profilo psicologico e sanitario, in modo da garantire risposte e supporto immediati e ridurre l'impatto del trauma o della malattia sul singolo migrante, e sulla società in generale.

- **Ripensare le politiche di distribuzione territoriale.** Utilizzare "quote" di distribuzione dei migranti e richiedenti asilo sul territorio nazionale sulla base del Pil e della popolazione di una regione, può apparire un sistema

politicamente neutro per gestire l'accoglienza. Tuttavia, i criteri di distribuzione talvolta non tengono conto di fattori altrettanto importanti, che permetterebbero di stimare con più precisione l'evoluzione della capacità di assorbimento regionale di nuova forza lavoro con determinate qualifiche, o di considerare la presenza di strutture dedicate a far fronte alle particolari casistiche di vulnerabilità (minore età, genere, identità di genere e orientamento sessuale, traumi o disagio mentale). Con l'accumularsi di studi e conoscenze sul fenomeno e sulla sua gestione, sarebbe opportuno rivedere i criteri e i parametri di redistribuzione territoriale verso le singole Regioni e i singoli comuni, concordandoli secondo criteri ben definiti in un Tavolo tecnico che coinvolga gli enti locali. Il tasso di disoccupazione locale, la distribuzione territoriale per tipologia di industrie e/o servizi, e la domanda di manodopera in specifici settori, sono tra i criteri più rilevanti da prendere in considerazione.

- **Valorizzare il ruolo degli attori privati.** Per aumentare le probabilità di accesso al mercato del lavoro, in particolare per quegli stranieri alla ricerca di una loro prima esperienza lavorativa in Italia, è necessario sensibilizzare l'imprenditoria e il management dei gruppi privati, in modo che siano aperti e ricettivi alla possibilità di assumere manodopera straniera. Date le particolari caratteristiche degli stranieri che beneficiano di una protezione internazionale, e le loro acclamate maggiori difficoltà d'inserimento in azienda, è necessario che i datori di lavoro siano incoraggiati a compiere una scelta proattiva. Per farlo, si potrebbe valutare di utilizzare parte della spesa per l'integrazione per introdurre sussidi o agevolazioni fiscali con l'obiettivo d'incoraggiare l'inserimento in azienda di richiedenti asilo e rifugiati. A tali misure andrebbero però affiancati studi d'impatto per comprendere i loro effetti distorsivi sul mercato del lavoro e, nel caso, intervenire per minimizzarli.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV.
Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017
Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio Centrale dello Sprar in collaborazione con Unhcr
2017
- Bagnoli L.
“Migranti, un rifugiato in Italia: nei Cas pochi corsi di lingua o lavoro, poi finisci in strada. Sistema non crea integrazione”
Il Fatto Quotidiano
18 luglio 2018
- Benton M., P. Diegert
A Needed Evidence Revolution. Using Cost-Benefit Analysis to Improve Refugee Integration Programming
Migration Policy Institute (MPI) Europe
luglio 2018
- Commissione Europea
Special eurobarometer 469: integration of immigrants in the European Union
2018
- Commissione europea
“Challenges in the Labour Market Integration of Asylum Seekers and Refugees”
European Employment Policy Observatory (EEPO)
Ad Hoc Request
2017
- Commissione europea
“Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration”
COM(2016) 85 final
10 febbraio 2016
- Commissione europea
“European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals”
SEC(2011) 957 final
20 luglio 2011
- Consiglio europeo
“Immigrant Integration Policy in the European Union – Council conclusions”
in “Main Results of the Council”, 14615/04
19 novembre 2004
- Corradi E., M. Villa, A. Villafranca
“Fact Checking: migrazioni 2018”
Fact Checking, ISPI
7 maggio 2018
- Corte dei Conti
“La ‘prima accoglienza’ degli immigrati: La gestione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo (2013-2016)”
n. 3/2018/G
marzo 2018
- Duleep H.O., M.C. Regets
“Immigrants and Human-Capital Investment”
American Economic Review, vol. 89, n. 2
1999
- Eurostat
LMP expenditure by type of action – Total LMP measures (categories 2-7)
- Frattini, T., N. Vigezzi
2nd Migration observatory report: “Immigrant integration in Europe and in Italy”
Il centro studi Luca D’Agliano insieme al Collegio Carlo Alberto
2018

- Grossi T.
 “Uno sguardo alle politiche attive in Germania: tra similitudini e dissonanze”
 Bollettino ADAPT.it
 13 novembre 2017
- Hinte H., K.F. Zimmermann
Does the Calculation Hold? The Fiscal Balance of Migration to Denmark and Germany
 IZA Policy Paper, 87
 luglio 2014
- Istat (Istituto nazionale di statistica)
Diversità linguistiche tra i cittadini stranieri
 2014
- Istat
L'integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni
 2016
- Istat
Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie
 2017
- Kancs d'A., P. Lecca
Long-term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU: The Role of the Integration Policy
 The World Economy
 in corso di pubblicazione
 marzo 2018
- Medici per i diritti umani
Rapporto sulle condizioni di grave violazione dei diritti umani dei migranti in Libia (2014-2017)
 2017
- Medici per i diritti umani
Esodi
 2018
- Medici senza frontiere
Traumi ignorati
 2016
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia
 2017
- Ministero dell'Interno, Anci, Alleanza delle cooperative italiane sociali
 “Carta per la buona accoglienza delle persone migranti”
 18 maggio 2016
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Gli alunni con cittadinanza non italiana, A.S. 2016/2017
 2018
- Ministero della Salute e Istat
Cittadini stranieri: condizioni di salute, fattori di rischio, ricorso alle cure e accessibilità dei servizi sanitari
 2014
- Moore M.A. et al.
 “‘Just Give ME a Number!’ Practical Values for the Social Discount Rate”
Journal of Policy Analysis and Management, vol. 23, n. 4
 2004
- Oecd (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico)
Working together for local integration of migrants and refugees
 Paris, Oecd Publishing
 2018
- Oecd
Who bears the cost of integrating refugees?
 Oecd Migration Policy Debates, n. 13
 febbraio 2017
- Oecd
How will the refugee surge affect the European economy?
 Migration Policy Debates, n. 8
 novembre 2015
- Pastore F., M. Pompili
 “Politiche attive sì, ma solo se creano competenze”
lavoce.info
 8 agosto 2018
- Perino M., M. Eve
Torn nets. How to explain the gap of refugees and humanitarian migrants in the access to the Italian labour market
 Fieri
 2017
- Rumbaut R.G.
 “Turning Points in the Transition to Adulthood: Determinants of Educational Attainment, Incarceration, and Early Childbearing among Children of Immigrants”
Ethnic and Racial Studies, vol. 28, n. 6
 2005
- Steinhilper E., R. J. Gruijters
 “A Contested Crisis: Policy Narratives and Empirical Evidence on Border Deaths in the Mediterranean”
Sociology, vol. 52, n. 3
 2018
- Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)
Rapporto annuale Sprar
 2017
- Zorlu A.
 “Occupational Adjustment of Immigrants in The Netherlands”
Journal of International Migration and Integration, vol. 14, n. 4
 2013



Cesvi è un'organizzazione umanitaria italiana laica e indipendente, nata a Bergamo nel 1985. Presente in 20 Paesi, opera in tutto il mondo per supportare le popolazioni più vulnerabili nella promozione dei diritti umani, nel raggiungimento delle loro aspirazioni e per lo sviluppo sostenibile.

Nel complesso scenario legato ai flussi migratori, Cesvi è impegnato sia nei Paesi di origine, transito e interessati dalla migrazione sud-sud sia in Italia, nella consapevolezza che accanto a strumenti di mitigazione servano anche interventi di sviluppo. Nel nostro Paese, in particolare, realizza progetti per l'integrazione e l'inclusione socioeconomica dei minori stranieri non accompagnati.

Premiato tre volte con l'Oscar di Bilancio per la sua trasparenza, è parte del network europeo Alliance2015.



L'ISPI è un think tank indipendente dedicato allo studio delle dinamiche politiche ed economiche internazionali, fondato nel 1934. È l'unico istituto italiano – e tra i pochissimi in Europa – ad affiancare all'attività di ricerca un significativo impegno nella formazione, nella convegnistica e nell'analisi dei rischi e delle opportunità a livello mondiale per le imprese e le istituzioni. L'ISPI privilegia un approccio interdisciplinare e “policy-oriented” reso possibile da un team di ricerca di oltre 50 analisti e può inoltre contare su un network internazionale di 70 università, think tank e centri di ricerca. Nella classifica redatta dall'Università di Pennsylvania, l'ISPI si è posizionato al primo posto al mondo tra i “Think Tank to Watch” nel 2018.

