



I cittadini stranieri tra rappresentazioni stereotipate e disparità di diritti

Una riflessione sul Reddito di cittadinanza

di Marianna Chirivì e Grazia Moffa

WORKING PAPER ■ 2WEL 7/2021

WORKING PAPER 2WEL

Percorsi di secondo welfare è un Laboratorio di ricerca che afferisce al Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. La sua *mission* è analizzare e raccontare come sta cambiando il welfare esplorando i nessi fra sostenibilità delle politiche e tutela dei nuovi rischi sociali, in particolare approfondendo le sinergie tra attori pubblici e non. Attraverso le proprie attività di ricerca, informazione, formazione e accompagnamento, Secondo Welfare ambisce a promuovere un dibattito empiricamente fondato, plurale e accessibile. A tale scopo diffonde le proprie analisi attraverso il portale online www.secondowelfare.it, cura i *Rapporti sul secondo welfare in Italia* e la collana *Working Paper 2WEL* e realizza ricerche per enti pubblici, privati e non profit. Il Laboratorio, che è oggi fulcro di un ampio network di soggetti che si occupano a vario titolo di ricerca e disseminazione sui temi legati al secondo welfare, svolge le proprie attività istituzionali grazie al supporto di importanti partner. Attualmente sostengono Secondo Welfare: Cisl Lombardia, Compagnia di San Paolo, Edenred Italia, Fondazione Bracco, Fondazione Cariplo, Fondazione CRC, Fondazione Cariparma, Fondazione Cariparo, Fondazione Unipolis, Gruppo CGM, Welfare Insieme, Ambito Valle Seriana. Nel 2021 il Laboratorio festeggia i propri primi 10 anni di attività.



© Percorsi di secondo welfare 2021

Opera completa: Gli annali di Percorsi di secondo welfare. Anno 2021 - a cura di Franca Maino
ISBN 979-12-80161-10-9

WP 2WEL 7/2021
ISBN 979-12-80161-21-5

www.secondowelfare.it | info@secondowelfare.it

Milano, dicembre 2021

I cittadini stranieri tra rappresentazioni stereotipate e disparità di diritti

Una riflessione sul Reddito di cittadinanza

di Marianna Chirivì e Grazia Moffa

Dicembre 2021

Abstract

I cittadini stranieri tra rappresentazioni stereotipate e disparità di diritti. Una riflessione sul Reddito di cittadinanza

di Marianna Chirivì e Grazia Moffa

Fino all'introduzione del Reddito di inclusione (2018) il nostro Paese non disponeva di una misura nazionale di reddito minimo a sostegno di chi vive in condizioni di indigenza, evidenza di un forte ritardo in materia di politiche pubbliche finalizzate alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Oggi in Italia le politiche contro la povertà coincidono nei fatti con il Reddito di cittadinanza. Rispetto al recente passato, la povertà ha assunto una dimensione via via più importante, coinvolgendo un numero sempre maggiore di persone in condizioni di povertà assoluta e interessando nuovi segmenti della popolazione. La popolazione straniera è oggi una delle categorie più colpite dalla povertà economica che manifesta frequentemente anche situazioni di marginalità sociale, lavoro povero, disagio abitativo, povertà educativa e povertà sanitaria. Più nel merito, la condizione di indigenza economica colpisce in modo asimmetrico i cittadini italiani e i cittadini stranieri. In questo quadro e alla luce della pervasività del fenomeno della povertà, si inserisce la nostra riflessione sull'inclusione (o esclusione) dei cittadini stranieri dal Reddito di cittadinanza; nell'idea che la condizione degli immigrati nei paesi di insediamento non dipenda solo dalla condizione lavorativa e dal livello di reddito raggiunto ma anche dalla possibilità di accedere al sistema di welfare nel suo complesso. Il quadro che emerge non solo mette in luce alcuni limiti dell'attuale assetto normativo del Reddito di cittadinanza ma evidenzia una significativa discrepanza tra le rappresentazioni e gli stereotipi in cui sovente sono confinati i cittadini stranieri – in quanto *poveri per definizione* sono a carico del nostro sistema di welfare – e l'effettivo ricorso che essi fanno allo stesso. La presenza di criteri particolarmente restrittivi – in termini di cittadinanza, residenza e soggiorno – per l'accesso al beneficio non solo determina una diversa (e insufficiente) protezione sociale per i cittadini stranieri rispetto ai cittadini italiani ma contraddice le narrazioni stereotipate di un maggiore ricorso al nostro sistema di welfare da parte degli stranieri e del rapporto tra immigrazione e sostenibilità dello stesso.

PAROLE CHIAVE

Reddito di cittadinanza, cittadini stranieri, povertà, welfare, disuguaglianze sociali

Le autrici

Marianna Chirivì è ricercatrice senior specializzata in analisi economico-statistiche ed esperta in procedure di elaborazione e gestione dei dati qualitativi. Ha lavorato con l'Ufficio Studi di Confartigianato Imprese occupandosi di temi relativi alle politiche imprenditoriali, al tessuto produttivo e al mercato del lavoro. Con il Centro di Ricerche e Studi sui Problemi del Lavoro, dell'Economia e dello Sviluppo (Cles s.r.l.) ha contribuito alle analisi sui cambiamenti demografici, istituzionali ed economici di realtà piccole e medie del Paese. Più di recente si è occupata di temi riguardanti il welfare locale e lo sviluppo del Terzo Settore con uno sguardo particolare alle nuove povertà, contribuendo anche alla pubblicazione del volume *L'Italia Policentrica. Il fermento delle città intermedie* (FrancoAngeli 2020), a cura di Mecenate 90 in collaborazione con l'Ufficio Studio Anci e il Cles. Collabora con il Centro di Documentazione sulle nuove Migrazioni dell'Università degli Studi di Salerno (Ce.Do.M.-UNISA). Tra le ultime pubblicazioni, (con G. Moffa) *Esperienze di emigrazioni. Italiani a Shanghai* in Fuori Luogo Rivista di Sociologia del Territorio, Turismo, Tecnologia (Vol. 9, n. 1/2021); (con G. Moffa) *Nell'inventario delle prestazioni a sostegno del reddito per la popolazione straniera: il Reddito di cittadinanza* in Reddito di cittadinanza: verso un welfare più universalistico? (a cura di G. Cavalca, FrancoAngeli 2021); *Violenza di genere vs violenza contro le donne. Patrimonio delle nostre conoscenze ma non delle consapevolezza* in *La violenza spiegata. Riflessioni ed esperienze di ricerca sulla violenza di genere* (a cura di F. Addeo e G. Moffa, FrancoAngeli 2020).

Grazia Moffa insegna Sociologia del mercato del lavoro e processi migratori presso il Dipartimento di Studi Politici e Sociali dell'Università degli Studi di Salerno e Sociologia del lavoro e del welfare presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche della stessa Università. È responsabile scientifico del Centro di Documentazione sulle nuove Migrazioni (Ce.Do.M.-UNISA) e membro del Direttivo dell'Osservatorio interdipartimentale per gli studi di Genere e le Pari Opportunità (OGEP-UNISA). Fa parte del Comitato Scientifico della FILEF (Federazione Italiana Lavoratori Emigrati e Famiglie) fondata da Carlo Levi; del Comitato Scientifico FAIM (Forum Associazioni Italiane nel Mondo); della Consulta Regionale per l'Emigrazione della Regione Campania. La sua attività di ricerca è focalizzata su temi riguardanti i movimenti migratori, la desertificazione sociale, gli squilibri territoriali e le diseguaglianze di genere nel mercato del lavoro. Tra i contributi più recenti: (con D. Maddaloni) *Not only for work: Italian migrants in the Athens area*. International Migration, 2021 vol. 59 (4); *Sicurezza sociale e lavoro. Gli effetti (perversi) della deregolamentazione* in Una cultura della sicurezza democratica (a cura di F. Amoretti, Rubettino 2021); *Soprusi di genere e disparità. Le dimensioni di vita delle donne messe a nudo dal Covid-19* in *La violenza spiegata. Riflessioni ed esperienze di ricerca sulla violenza di genere* (a cura di F. Addeo e G. Moffa, FrancoAngeli 2020).

Indice

Abstract	4
Introduzione	7
1. Alcuni dati di contesto: la popolazione straniera residente e i cittadini stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia	9
2. La povertà tra gli stranieri prima e dopo il Covid-19	11
3. La popolazione straniera tra rappresentazioni e stereotipi	13
4. Quale Reddito di cittadinanza per quale popolazione straniera	15
5. Quali prospettive per gli stranieri poveri?	17
Riferimenti bibliografici	19

Introduzione

Fino al recente passato in Italia è mancata una misura nazionale di reddito minimo a sostegno di chi vive in condizioni di indigenza, evidenza di un forte ritardo in materia di politiche pubbliche finalizzate esclusivamente alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Tradizionalmente il nostro sistema di welfare ha privilegiato alcuni rischi sociali, come la vecchiaia, a discapito di altri rischi e bisogni legati a diverse fasi del ciclo di vita – ad esempio, la povertà, la presenza di figli, le esigenze di cura¹ –, registrando un'importante *distorsione funzionale* (Ferrera *et al.* 2012). In particolare, le politiche contro la povertà e l'esclusione sociale hanno avuto un ruolo residuale nel nostro sistema di protezione sociale, «riflesso della storica disattenzione dei governi italiani nei confronti della lotta all'indigenza» (Gori 2016, 18) considerata una questione marginale e circoscritta.

Per un lungo periodo di tempo, la povertà in Italia è stata confinata in alcune aree del Paese, tipicamente nel Mezzogiorno, circoscritta ad alcune realtà familiari, tipicamente quelle più numerose – almeno tre figli – e con nessun componente occupato. Tra le generazioni, gli anziani sono stati i più colpiti (Gori 2020). La successione di due profondi cicli recessivi – la crisi finanziaria internazionale e la crisi del debito sovrano – che hanno colpito duramente il nostro Paese con pesanti effetti su crescita e occupazione hanno nei fatti determinato non solo un aumento significativo della povertà, interessando un numero sempre maggiore di persone, ma ne hanno modificato aspetti e caratteristiche, coinvolgendo nuovi segmenti della società. La povertà non rappresenta più una questione per i *pochi noti* ma interessa in modo trasversale molti segmenti della popolazione considerati fino ad allora meno vulnerabili.

In questo quadro, l'aumento della povertà tra i cittadini stranieri rappresenta senza dubbio un elemento di novità non più trascurabile, com'è noto l'Italia è un paese di recente immigrazione². Più in generale, si evidenzia come l'attenzione riguardo alla povertà tra gli stranieri sia cresciuta molto lentamente nel nostro Paese e, quando è maturato l'interesse, essa è stata confinata nel filone analitico delle «povertà estreme». Un tale approccio non è stato privo di conseguenze e, come sottolinea Morlicchio (2020, 205), l'associazione immigrato-marginale-povero ha finito per caratterizzare molti studi italiani sul tema.

In breve, i cambiamenti intervenuti nel nostro Paese a partire dal 2008 hanno sollecitato il dibattito pubblico sulla questione povertà e, in modo particolare, rispetto all'assenza di politiche di contrasto (strutturali e organiche), alle risorse (poche) destinate all'assistenza sociale e ai significativi divari territoriali (Nord/Sud) anche in termini di offerta di servizi. In questo contesto matura l'inserimento delle politiche contro l'indigenza e l'esclusione sociale nell'agenda politica italiana, determinando nei fatti un'accelerazione di interventi di natura socioassistenziale, soprattutto negli ultimi anni. In un arco di tempo piuttosto breve, il nostro Paese (ultimo in Europa insieme alla Grecia), in linea con i modelli introdotti a livello europeo, si è dotato di una misura nazionale di reddito minimo di inserimento prima con l'introduzione del Reddito di inclusione (2018) e a seguire con l'introduzione del Reddito di cittadinanza (2019). Le due misure hanno rappresentato un importante *cambio di passo* nella lotta contro la povertà «con un incremento di spesa senza precedenti ma nel quadro di una torsione *work-first* del reddito minimo» (Ciarini 2020, 64). Il Reddito di cittadinanza – istituito con il decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019 convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019 – si configura come una «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale

1 Nel 2019, la previdenza ha assorbito il 66,3% (317,5 miliardi di euro) delle risorse destinate alle prestazioni sociali a fronte del 22,7% destinato alle prestazioni di tipo sanitario e dell'11% destinato all'assistenza sociale. All'interno delle prestazioni previdenziali, le pensioni sono sempre la componente più onerosa: l'86,6% nel 2019, pari a 275,1 miliardi di euro (Istat 2020a).

2 Per un approfondimento si rinvia a Pugliese (2010).

(...)»³. L'accesso alla prestazione è quindi vincolato alla partecipazione attiva del beneficiario (o dei componenti il nucleo familiare) al mercato del lavoro o a un progetto di inserimento lavorativo o di inclusione sociale. In questa prospettiva, il superamento della condizione di indigenza sembra essere integrato, per dirla con Busilacchi (2013), in un'idea di inclusione *pro-work* e *pro-education* del cittadino. Tuttavia, se da una parte i percorsi di inclusione sociale e/o lavorativa possono rappresentare un importante passo in avanti verso un *welfare pro-attivo*; dall'altra richiedono una pubblica amministrazione efficiente, munita di risorse economiche e di personale con competenze adeguate e un'adeguata preparazione professionale, tutte caratteristiche che raramente contraddistinguono quella italiana (Guariso 2018, 6). A riguardo, Gori (2020) pone l'accento sulle difficoltà che un simile impianto di reddito minimo (trasferimento monetario e predisposizione di percorsi d'inclusione sociale e/o lavorativa) comporta nel nostro Paese caratterizzato da una carenza storica di servizi del welfare locale. Entro questa cornice, il dibattito più allargato ci consegna riflessioni che mettono in luce gli aspetti nodali di un approccio *welfare to work* nell'idea che la povertà sia solo conseguenza della disoccupazione e che la disoccupazione, a sua volta, sia conseguenza dell'incapacità personale di trovare un lavoro o della mancanza di competenze, senza considerare aspetti determinanti quali la scarsità di domanda di lavoro, la diffusione del lavoro povero e il ruolo cruciale della composizione familiare, tutti elementi che ben rappresentano il contesto italiano (Saraceno *et al.* 2020). Nella stessa direzione si evidenzia come il nuovo paradigma orientato all'inclusione sociale e/o lavorativa – che contempla l'attivazione del beneficiario – sposti l'attenzione delle *policy* verso l'assenza di occupazione piuttosto che verso l'assenza di reddito (Ciarini 2020, 68), confinando la povertà a un'unica dimensione. A margine si rileva che, nel caso del Reddito di cittadinanza, la normativa prevede per alcune categorie di soggetti⁴ l'esonero dagli obblighi previsti per la fruizione del beneficio. Tale eccezione favorisce una ricalibratura della prestazione verso la lotta alla povertà, altrimenti tarata in misura maggiore sulla lotta alla disoccupazione. Ad ogni modo, come sostengono Ambrosini e Guariso (2019), resta sullo sfondo il tema di una Costituzione lavorista che ha scelto di tutelare il povero in quanto lavoratore (articolo 36) o in quanto inabile al lavoro (articolo 38) e che sembra non contenere una norma sul contrasto alla povertà in quanto tale.

In questo scenario e alla luce della pervasività del fenomeno della povertà, si inserisce la nostra riflessione sull'inclusione (o esclusione) dei cittadini stranieri – che si annoverano tra i *nuovi poveri* del nostro Paese – rispetto al Reddito di cittadinanza; nell'idea che la condizione degli immigrati nei paesi di insediamento non sia condizionata soltanto dalla posizione lavorativa e dal livello di reddito raggiunto ma dipenda anche dalla loro collocazione all'interno del sistema di welfare e dalla possibilità che hanno di godere delle politiche sociali (Pugliese 2014, 27). Più nel merito, si affacciano alcuni interrogativi: quanto i cittadini stranieri che vivono e lavorano nel nostro Paese usufruiscono realmente del nostro sistema di protezione sociale? Quanto la popolazione straniera è confinata tra narrazioni e rappresentazioni sociali stereotipate? E quanto la rappresentazione stereotipata dello *straniero povero* a carico dell'intera collettività corrisponde a un effettivo ricorso dei cittadini stranieri al nostro sistema di welfare? Quanto il Reddito di cittadinanza è una misura realmente inclusiva? Quali, dunque, le prospettive per i cittadini stranieri? Questi nell'insieme sono gli interrogativi che hanno accompagnato il nostro lavoro.

Il *working paper* si compone di quattro paragrafi e di alcune considerazioni conclusive. Nei primi due paragrafi, attraverso l'analisi dei dati sulla popolazione straniera (stranieri residenti e cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia) e sulla diffusione della povertà tra gli stranieri, si propone un quadro da cui partire per dare la *dimensione* di una parte *importante* dei potenziali beneficiari del Reddito di cittadinanza. Nel terzo paragrafo si propone una riflessione che evidenzia come le narrazioni e le rappresentazioni ste-

3 Art. 1, comma 1 del decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

4 Tra gli altri si annoverano i minorenni, i componenti con carichi di cura, le persone con disabilità, etc. cfr. art. 4, comma 2 e 3 del decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito con modificazioni nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

reotipate della popolazione straniera sovente non collimano con i dati che la realtà ci restituisce. Nel quarto paragrafo sono presi in considerazione alcuni aspetti che caratterizzano il Reddito di cittadinanza con particolare riferimento ai requisiti di accesso. Nel merito, si evidenzia come l'attuale assetto normativo contenga criteri escludenti rispetto alla popolazione straniera – come si rileva dalla lettura dei dati INPS sulla platea dei beneficiari del Reddito di cittadinanza – rilevando un divario tra gli stereotipi sull'accesso degli stranieri al nostro sistema di protezione sociale e il suo concreto utilizzo. Nelle considerazioni conclusive, infine, se da un lato si mette in luce come il Reddito di cittadinanza abbia segnato un ulteriore passo in avanti nella lotta contro la povertà; dall'altro si evidenzia come la marginalizzazione degli stranieri – per la presenza di condizionalità particolarmente restrittive in termini di cittadinanza, residenza e soggiorno – metta in luce l'urgenza di interventi correttivi per una prestazione che sia più equa, bilanciata e inclusiva.

1. Alcuni dati di contesto: la popolazione straniera residente e i cittadini stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia

In questo paragrafo si prendono a riferimento alcune statistiche sulla popolazione straniera per caratterizzare la loro condizione, al fine di orientare e favorire una lettura degli esiti dell'introduzione del Reddito di cittadinanza. Più in generale, si mette in evidenza che una perimetrazione puntuale della popolazione straniera *realmente* presente nel nostro Paese non è di facile definizione per i noti limiti delle statistiche che non consentono di individuarne la componente non residente o irregolare. È noto come la condizione di regolarità o irregolarità di un migrante sia definita dalla legislazione del paese di accoglienza e non sia dunque, per richiamare Ambrosini (2021), un'etichetta indelebile.

Al 1° gennaio 2020, secondo i dati Istat (2021a), in Italia si registrano 5.039.637 stranieri residenti, pari all'8,4% del totale della popolazione residente, segnando una crescita seppur lieve dello 0,9% (43.479 unità in più) rispetto allo stesso periodo del 2019⁵. Il dettaglio territoriale evidenzia che oltre la metà degli stranieri (il 58,3% pari a 2.936.602 unità) risiede nel Nord del Paese. Il Nord-ovest è la ripartizione che ne conta il maggior numero (1.708.639 unità, pari al 33,9%), segue il Centro (1.250.276 stranieri residenti, pari al 24,8%) mentre il Mezzogiorno con 852.759 unità registra la quota più bassa di stranieri residenti (16,9%). Se consideriamo l'incidenza degli stranieri residenti rispetto al totale dei residenti nelle diverse aree del Paese, si osserva una più alta presenza nell'area del Centro-nord dove si contano circa 11 stranieri ogni 100 residenti, un valore più che doppio rispetto a quello osservato nel Mezzogiorno, dove gli stranieri sono poco più di 4 residenti su 100.

Focalizzando l'attenzione sulle comunità straniere extracomunitarie⁶, si rileva che al 1° gennaio 2020 i cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti in Italia ammontano a 3.615.826 unità⁷; registrando

5 Non è possibile ricostruire una dinamica con gli anni precedenti perché a partire dai dati del 2018 il bilancio della popolazione straniera residente tiene conto dei risultati del Censimento permanente della popolazione. Pertanto, al momento, i dati della popolazione straniera residente 2018 e 2019 non sono confrontabili con le serie storiche precedenti (2011-2017), cfr. dati.istat.it/OECDStat_Metadata.

6 L'elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno relativa ai permessi di soggiorno dei cittadini stranieri consente di quantificare gli stranieri regolarmente presenti in Italia secondo le loro caratteristiche sociodemografiche.

7 Si considerano cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti tutti gli stranieri non comunitari in possesso di valido documento di soggiorno (permesso di soggiorno con scadenza o carta di lungo periodo) e gli iscritti sul permesso di un familiare (Istat 2020b).

un calo significativo del 2,7% (-101.580 unità) rispetto allo stesso periodo del 2019. Il dettaglio territoriale evidenzia che il Nord-ovest con 1.306.539 unità è la ripartizione con la quota più alta (36,1%) di cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno (di cui il 63,9% titolari del permesso di lungo periodo). Seguono a distanza ma con incidenze altrettanto significative il Nord-est (25,4%) e il Centro (24,0%) mentre il Mezzogiorno registra una quota significativamente inferiore di stranieri non comunitari regolarmente presenti (14,4%). Nell'insieme, i dati mostrano una maggiore presenza di cittadini stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti nell'area Centro-nord del Paese.

Con riferimento al tipo di permesso di soggiorno, al 1° gennaio 2020 il 63,1% (2.282.161 unità) dei cittadini stranieri non comunitari sono titolari di un permesso di lungo periodo e il 36,9% (1.333.665 unità) di un permesso con scadenza. Se consideriamo un arco temporale di più lungo periodo (2015-2020), si osserva una crescita della componente più stabile dei cittadini non comunitari: la quota dei titolari di permesso di lungo periodo è passata dal 57,2% del 1° gennaio 2015 al 63,1% del 1° gennaio 2020. Questi ultimi dati evidenziano il consolidamento nel tempo del processo di stabilizzazione dei cittadini stranieri non comunitari nel nostro Paese.

Considerando il motivo del permesso con scadenza, si rileva che il 17,2% (622.401 unità) del totale dei cittadini stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti sono titolari di un permesso rilasciato per motivi di famiglia⁸; il 10,8% (391.841 unità) sono titolari di un permesso rilasciato per motivi di lavoro⁹ mentre il 6,0% (216.343 unità) degli stranieri extracomunitari regolarmente presenti in Italia ha un permesso per asilo o motivi umanitari¹⁰. Prendendo a riferimento il periodo 1° gennaio 2015 - 1° gennaio 2020, si osserva una minore incidenza dei cittadini non comunitari titolari di un permesso di lavoro a fronte di una maggiore incidenza dei titolari di permessi rilasciati per asilo o per motivi umanitari e per motivi di famiglia. Nel dettaglio, la quota di stranieri titolari di un permesso di lavoro sul totale dei cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti passa dal 22,5% del 2015 al 10,8% del 2020 mentre la quota di stranieri in possesso di un permesso di soggiorno per asilo o motivi umanitari passa dal 3,0% del 2015 al 6,0% del 2020 e quella degli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di famiglia passa dal 14,6% del 2015 al 17,2% del 2020.

Prendendo a riferimento i dati sui nuovi permessi di soggiorno rilasciati nell'anno è possibile analizzare i flussi di ingresso dei cittadini non comunitari¹¹ «con processo migratorio anche temporaneo, che non si traduce necessariamente in un'iscrizione anagrafica» (Istat 2019, p. 127). Nel corso del 2019 – ultimo dato disponibile – sono stati rilasciati 177.254 nuovi permessi di soggiorno, in forte calo rispetto al 2018 (-26,8%, pari a 64.755 permessi di soggiorno in meno). La flessione ha interessato in modo generalizzato i permessi richiesti per tutte le motivazioni all'ingresso. Tuttavia, gli ingressi dettati dall'emergenza (asilo, richiesta asilo e motivi umanitari) registrano la diminuzione più rilevante (-57,5%, pari a 37.253

8 I permessi per motivi di famiglia sono rilasciati al familiare di uno straniero regolarmente soggiornante, titolare di un valido permesso di soggiorno per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per asilo, per studio, per motivi familiari o per motivi religiosi, di durata non inferiore a un anno. Sono compresi i minori registrati sul permesso di un adulto anche se rilasciato per motivi di lavoro e sono considerati anche i permessi concessi per adozione/affidamento (Istat 2020b).

9 Il cittadino straniero che viene in Italia per motivi di lavoro deve possedere al momento dell'ingresso un visto per motivi di lavoro a seguito del rilascio del nulla osta da parte dello Sportello Unico competente. Sono considerate tutte le motivazioni che fanno riferimento all'occupazione anche, ad esempio, le persone in attesa o in cerca di occupazione (Istat 2020b).

10 I permessi per motivi di asilo sono rilasciati ai rifugiati, ovvero a coloro che hanno ottenuto il riconoscimento a godere dell'asilo politico da parte del nostro Paese. Nei permessi per motivi umanitari sono raccolte tutte le forme di protezione diverse dall'asilo politico che l'Italia riconosce ai cittadini di paesi terzi (Istat 2020b).

11 Con riferimento agli ingressi dei cittadini stranieri non comunitari sono registrati tutti gli ingressi (nuovi rilasci) avvenuti durante l'anno, indipendentemente dal fatto che alla fine dello stesso anno il permesso sia ancora valido o sia scaduto. Sono contabilizzati gli ingressi e non le persone. Una persona che ha ottenuto due diversi permessi in uno stesso anno è conteggiata due volte (Istat 2020b).

permessi in meno) mentre gli ingressi per motivi di lavoro e quelli per motivo di famiglia registrano un calo rispettivamente del 22,5% e del 17,8%. Nel complesso, si rileva che gli ingressi per motivi di famiglia rappresentano ben oltre la metà del totale (56,9%) mentre gli ingressi per lavoro sono appena il 6,4% a fronte del 15,6% degli ingressi per asilo, richiesta di asilo o motivi umanitari. Esaminando il periodo 2014-2019, si rileva come siano cambiate nel tempo le migrazioni nel nostro Paese; in particolare gli ingressi per lavoro rappresentano il 23,0% del totale nel 2014 a fronte del 6,4% nel 2019, un valore significativamente inferiore. Nell'insieme si individuano importanti segnali di cambiamento, da un'immigrazione prevalente per motivi di lavoro si passa a un'immigrazione più di emergenza, a conferma del «mutamento dei modelli migratori verso movimenti di popolazione connessi a fattori di spinta dalle aree di origine, piuttosto che a fattori di attrazione delle realtà di destinazione» (Alleva 2016, 5) e non di rado per effetto delle politiche restrittive dei paesi riceventi. Più in generale, si assiste a un fenomeno di sovrapposizione dei flussi e a una pluralità di figure coinvolte (Moffa 2014).

I dati provvisori pubblicati dall'Istat (2020b) sui flussi di ingresso evidenziano che nei primi sei mesi del 2019 sono stati rilasciati oltre 100 mila nuovi permessi di soggiorno mentre nello stesso periodo del 2020 ne sono stati registrati meno di 43 mila, con una diminuzione del 57,7%. Tutte le motivazioni all'ingresso hanno risentito della chiusura delle frontiere e del rallentamento dell'attività amministrativa nelle prime fasi del lockdown, anche se con intensità diverse. La motivazione all'ingresso per ricongiungimento familiare ha registrato una contrazione del 63,6% mentre i permessi per richiesta asilo sono diminuiti del 55,5%.

2. La povertà tra gli stranieri prima e dopo il Covid-19

Le famiglie straniere sono tra le più colpite dalla povertà economica (e non solo). Nel 2020, l'Istat (2021b) stima 1 milione e 512 mila persone straniere in condizione di povertà assoluta, il 29,3% degli stranieri residenti nel nostro Paese a fronte del 7,5% dei cittadini italiani (4 milioni e 89 mila individui). Le famiglie con stranieri rappresentano il 28,3% (569 mila unità) delle famiglie in condizioni di povertà assoluta. Più nel merito, queste famiglie evidenziano una maggiore fragilità: l'incidenza della povertà assoluta è pari al 25,3% a fronte del 6% osservato per le famiglie di soli italiani; per le famiglie composte esclusivamente da stranieri l'incidenza di povertà assoluta è ancora maggiore e raggiunge il 26,7%. Se si considerano le famiglie con stranieri dove sono presenti minori l'incidenza della povertà assoluta è pari al 28,6%, un valore uguale all'incidenza della povertà assoluta delle famiglie composte da soli stranieri e oltre tre volte superiore a quello osservato per le famiglie di soli italiani con minori (8,6%).

Allo stesso modo, se consideriamo i dati Istat sulle spese per i consumi delle famiglie (Istat 2021c), si rileva (al 2020) un significativo divario in termini di spesa media mensile (circa settecento euro) tra le famiglie composte da soli italiani e quelle composte da soli stranieri. Altrettanto significativi sono i divari della spesa destinata a servizi sanitari e salute, ricreazione, spettacoli e cultura e servizi ricettivi e di ristorazione. Le diverse condizioni di vita degli stranieri e gli importanti divari che li separano dai nativi richiamano le debolezze delle politiche italiane di accoglienza e di integrazione sociale (Razzetti e Maino 2019). Nell'insieme, la condizione di maggiore fragilità della popolazione straniera mette in luce la necessità di un sistema di welfare che sia in grado di favorirne l'inclusione sociale e lavorativa. Nei fatti, come sostiene Ferrera (2019; 14), la scarsità di tutele e servizi produce inedite disegualianze e nuove povertà.

Il quadro che emerge mette in evidenza quanto le famiglie straniere siano sensibilmente più esposte a condizioni economiche critiche rispetto a quelle italiane. Anche considerando la condizione occupazionale della persona di riferimento del nucleo familiare, si osserva che al 2020 il 28,1% (26 mila unità) delle famiglie composte da soli stranieri è in condizioni di povertà assoluta laddove la persona di riferimento è in cerca di occupazione; se si considerano le famiglie di soli italiani l'incidenza è significativamente inferiore (17,7%). La condizione di povertà, tuttavia, non sempre è associata alla mancanza di una occupazione; sebbene il lavoro possa rappresentare una via d'uscita da una condizione di indigenza economica «avere un lavoro non sempre è sufficiente a proteggere dalla povertà se stessi e la propria famiglia» (Saraceno 2018, 1). Più in generale, i dati Eurostat (2019) evidenziano come l'Italia sia uno dei paesi dell'Unione europea dove il rischio di vivere in una famiglia povera nonostante l'occupazione è tra i più alti e riguarda l'11,8% degli occupati a fronte di una media europea a 27 del 9%. La condizione di povertà nonostante il lavoro si rintraccia nella combinazione di condizioni quali, ad esempio, basse retribuzioni in famiglie monoreddito con più componenti, scarsa intensità di lavoro dei componenti (occupazione a tempo parziale o in cassa integrazione), trasferimenti a sostegno del reddito alle famiglie inadeguati e frammentati, impieghi con salari molto bassi e discontinui (vedi *working poor*) (CNEL 2014). Quest'ultima condizione interessa in misura significativamente maggiore i cittadini stranieri – in particolare quelli extracomunitari – confinati sovente in occupazioni meno qualificate e con retribuzioni non sufficienti a *mantenere una famiglia*. A conferma, si evidenzia che se nelle famiglie italiane in cui la persona di riferimento è occupata l'incidenza di povertà assoluta (nel 2020) è pari al 4,6%, la condizione di povertà assoluta raggiunge oltre una famiglia straniera su quattro (26,7%) nonostante la persona di riferimento sia occupata. Più in generale, si rileva che il mercato del lavoro degli stranieri si caratterizza principalmente per impieghi a basso profilo professionale: tra gli occupati dipendenti stranieri appena l'1,1% ricopre un ruolo dirigenziale o simile (lo 0,3% è un dirigente e lo 0,8% è un quadro) a fronte del 7,5% dei nativi occupati dipendenti (l'1,8% è un dirigente e il 5,7% è un quadro). Di contro, oltre tre dipendenti stranieri su quattro (77,1%) sono impiegati con la qualifica di operaio mentre tra gli occupati italiani la quota è di gran lunga inferiore e pari al 31,7% del relativo totale (MLPS 2020, 39).

Questi ultimi dati confermano che spesso agli immigrati sono riservati quei lavori meno ambiti o, per riprendere Ambrosini (2019), *pesanti, pericolosi, precari, poco pagati, penalizzati socialmente*. Appare evidente, in modo particolare per gli stranieri, il deterioramento della funzione protettiva dell'occupazione rispetto al rischio di povertà (Saraceno 2018, 2).

Nell'insieme, i dati Istat sulla diffusione della povertà assoluta nel 2020 delineano un quadro in forte peggioramento che azzeri i miglioramenti registrati nel 2019¹². Sebbene si evidenzia un aumento dell'incidenza di povertà assoluta sia per le famiglie italiane sia per quelle straniere, sono quest'ultime a registrare l'incremento maggiore. Più in dettaglio, tra le famiglie con stranieri l'incidenza di povertà assoluta passa dal 22,0% al 25,3%, registrando un incremento di 3,3 punti percentuali; se si considerano le famiglie composte da soli stranieri, l'incidenza di povertà assoluta passa dal 24,4% al 26,7% con un incremento di 2,3 punti percentuali a fronte del minore incremento di 1,1 punti percentuali osservato tra le famiglie di soli italiani (l'incidenza di povertà assoluta passa dal 4,9% al 6,0%). In questo quadro, appare evidente come gli effetti della pandemia – economici e sociali – non si ripercuotono nella stessa misura e con la stessa intensità su tutti. Il rischio che si corre è di un ulteriore impoverimento di gruppi già vulnerabili – come i cittadini stranieri – e il nascere di nuove forme di fragilità anche a seguito della sospensione delle attività economiche.

12 Nel 2019, si registra una timida inversione di tendenza: dopo quattro anni di aumento, si riduce per la prima volta il numero e la quota di famiglie in povertà assoluta pur rimanendo su livelli superiori a quelli precedenti la crisi del 2008-2009. L'andamento positivo si è verificato in concomitanza con l'introduzione del Reddito di cittadinanza (che ha sostituito il Reddito di inclusione) e ha interessato, nella seconda parte del 2019, oltre un milione di famiglie in difficoltà. Tuttavia, l'Istat evidenzia che le famiglie che avrebbero diritto di percepire il Reddito di cittadinanza e quelle in condizione di povertà assoluta sono due universi solo parzialmente sovrapponibili. L'accesso al Reddito di cittadinanza, infatti, tiene conto di criteri diversi rispetto a quelli utilizzati per la stima delle famiglie in condizione di povertà assoluta (Istat 2020c).

Nel rapporto annuale dell'Inps (2020), si legge che nelle attività economiche sospese a seguito delle misure di contenimento della pandemia da Covid-19 sono sovrarappresentati i segmenti fragili del mercato del lavoro e tra questi si annoverano gli stranieri. I dati Istat sul mercato del lavoro (Istat 2021d), con riferimento al periodo IV trimestre 2019-IV trimestre 2020, registrano per gli stranieri: (i) un significativo calo del tasso di occupazione (-3,5 punti percentuali, -0,5 punti percentuali per gli italiani) con una diminuzione maggiore tra le donne immigrate (-4,8 punti percentuali, -2,1 punti percentuali per gli uomini); (ii) un aumento del tasso di disoccupazione (+0,7 punti percentuali a fronte del calo di 0,6 punti percentuali per gli italiani); e (iii) un rilevante aumento del tasso di inattività (+3,6 punti percentuali, +1 punto percentuale per gli italiani). Nell'insieme, i dati mostrano una maggiore fragilità della popolazione straniera rispetto a quella italiana.

Il nuovo quadro economico impone una riflessione sugli strumenti di protezione sociale esistenti e, in particolare, sulle modalità di accesso ad essi. La crisi determinata dalla diffusione della pandemia Covid-19 richiede, infatti, risposte capaci di contrastare la nascita di nuove diseguaglianze sociali e l'acuirsi di quelle esistenti attraverso prestazioni sociali maggiormente inclusive rispetto a fasce di popolazione più vulnerabili e quanti non sono visibili al sistema di welfare.

3. La popolazione straniera tra rappresentazioni e stereotipi

La complessità degli elementi che il dibattito ci consegna richiama almeno quattro nodi concettuali: (i) la povertà; (ii) l'inclusione sociale e/o lavorativa; (iii) il lavoro e (iv) la cittadinanza. Nell'insieme aspetti che chiamano in causa l'identificazione delle aree di intervento in risposta ai differenti *bisogni materiali e sociali* e la definizione dell'*area del bisogno*, la platea dei potenziali beneficiari. Relativamente a quest'ultimo aspetto appare evidente il nesso con le risorse stanziare: nei fatti maggiore è l'estensione dell'*area del bisogno*, maggiori sono le risorse necessarie. In questa prospettiva, la selezione dei requisiti di accesso alle prestazioni a sostegno del reddito – che nei fatti delimitano il diritto al godimento delle stesse – diventa una problematica sostanziale oltre che delicata, soprattutto alla luce del ridimensionamento delle risorse pubbliche in materia di welfare. In un contesto di scarsità di risorse disponibili, emerge in tutta la sua complessità la difficoltà nel fornire risposte a fronte dell'irruente crescita della povertà, confinata per un lungo periodo di tempo tra categorie sociali con specifiche caratteristiche (residenza nelle regioni del Mezzogiorno, dimensione familiare ampia e condizione lavorativa dei componenti), legittimando nei fatti il richiamo a un *modello italiano di povertà* (Morlicchio 2020). Gli impatti negativi in termini di crescita e occupazione a partire dalla recessione economica del 2008, la crescente diffusione di precarietà occupazionale e basse retribuzioni hanno nei fatti modificato il tradizionale modello italiano di povertà; coinvolgendo segmenti di popolazione fino ad allora poco interessati da una condizione di indigenza economica, tipicamente i residenti nelle regioni del Centro-nord, le famiglie con occupati e quelle con meno di tre figli. Tra le generazioni a fronte di un livello di povertà stabile tra gli anziani, si rileva un aumento in tutte le fasce di età, a partire dai più giovani.

In questo contesto, si osserva una significativa crescita della povertà anche tra la popolazione straniera residente. Un aspetto quest'ultimo di non poco conto, alla luce di una narrazione *distorta* del fenomeno migratorio e del rapporto tra immigrazione e sostenibilità del nostro sistema di welfare¹³. Non di rado

13 Per un ulteriore approfondimento sull'importante contributo che gli immigrati offrono al finanziamento del nostro sistema di protezione sociale, si rinvia a Boeri (2017).

fa eco la tesi secondo la quale il cittadino straniero non avrebbe diritto a una partecipazione paritaria al welfare rispetto al cittadino nativo che vanterebbe sull'intervento dello Stato un diritto di precedenza, conseguenza immediata e diretta della titolarità dello *status civitatis* (Guariso 2018, 5).

Non pochi sono gli interrogativi che le considerazioni fin qui svolte sollecitano: chi sono i cittadini stranieri? Chi sono gli immigrati? Chi sono gli stranieri poveri? Quale welfare per quale popolazione straniera? Più nel merito, occorre partire dalle definizioni cosiddette ufficiali. Secondo l'OECD si definiscono stranieri «tutti coloro che considerano un determinato paese come il loro paese di dimora abituale e che sono cittadini di un paese diverso» (OECD 2021), tuttavia, sotto il profilo normativo non tutti gli stranieri sono uguali. Nel contesto italiano si distinguono i *cittadini stranieri comunitari* – nei fatti titolari degli stessi diritti dei cittadini italiani –, i *cittadini stranieri non comunitari titolari di permessi di soggiorno di lunga durata* e quelli *titolari di permessi che richiedono rinnovi periodici*. La diversa classificazione degli stranieri chiama in causa la normativa in materia di immigrazione che disciplina i motivi che autorizzano il soggiorno nel paese di accoglienza e stabilisce i diritti del cittadino straniero. Secondo le raccomandazioni delle Nazioni Unite sulle statistiche delle migrazioni internazionali (Nazioni Unite 1998), si parla di migrazione internazionale quando una persona cambia il proprio paese di residenza abituale per un periodo di almeno dodici mesi. Nel contesto dell'Unione europea, «persona che stabilisce la sua dimora abituale nel territorio di uno Stato membro per un periodo minimo di dodici mesi, o che si presume essere tale, dopo aver avuto in precedenza la propria dimora abituale in un altro Stato membro o in un paese terzo»¹⁴. Più nel merito, la permanenza prolungata – definita convenzionalmente in un periodo superiore all'anno – chiarisce bene la differenza tra l'immigrato e le persone che si spostano per vacanza o per lavoro.

A margine delle suddette definizioni si affianca una *rappresentazione sociale dell'immigrato* che guarda oltre il mero significato convenzionale del termine e richiama, attraverso le parole utilizzate in modo ricorrente nel linguaggio comune, l'immagine stereotipata che sovente gli si attribuisce. In modo eloquente Ambrosini mette in evidenza come, nelle definizioni che generalmente si danno, gli immigrati spesso sono associati solo a una parte degli stranieri che risiedono stabilmente e lavorano nel nostro Paese. Nei fatti, nella rappresentazione più comune non sono contemplati i cittadini francesi, i tedeschi ma anche i giapponesi e gli statunitensi. Allo stesso modo il termine extracomunitario, un concetto strettamente giuridico, diventa sinonimo di immigrato *con conseguenze paradossali: non si applica a svizzeri o canadesi, ma molti continuano a usarlo per i rumeni*. In breve, si diffonde una comune associazione tra immigrati, extracomunitari e poveri, escludendo nei fatti tutti gli stranieri provenienti dai paesi sviluppati (Ambrosini 2019).

All'immagine stereotipata dell'immigrato *straniero e povero* si affianca anche la percezione che l'immigrato sia una *minaccia*, nella convinzione che una maggiore presenza di stranieri possa ridimensionare i diritti dei nativi, in particolar modo i diritti sociali. In quanto *poveri per definizione*, infatti, gli stranieri appaiono persone bisognose di sussidi, siano essi di natura socioassistenziale e/o monetaria, e per questo a carico dell'intera collettività. Questa rappresentazione apre una sorta di competizione tra cittadini nativi e cittadini stranieri, come se questi ultimi fossero concorrenti sul piano della titolarità dei diritti sociali e di cittadinanza. Vale la pena rilevare che l'idea dello *straniero povero* a carico della collettività non trova conferma nei dati. Nell'ultimo Rapporto sull'economia dell'emigrazione della Fondazione Leone Moressa (2021), si legge che l'impatto fiscale dell'immigrazione nel nostro Paese è positivo ovvero gli stranieri contribuiscono al nostro sistema di welfare più di quanto ne beneficiano. Nel dettaglio, i contribuenti stranieri nel 2020 (anno di imposta 2019) hanno dichiarato redditi per 30,3 miliardi di euro e versato Irpef per 4 miliardi, se si comprendono le addizionali comunali e regionali il valore raggiunge i 4,4 miliardi di euro versati. Considerando le altre voci di entrata per le casse pubbliche, si stima un valore di 3,4 miliardi di euro di IVA e

14 Regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri.

5,4 miliardi tra tasse su auto, carburanti, tabacchi e lotterie; tasse sui consumi locali – TARI, IMU, TASI, imposte su gas ed energia – e tasse su permessi di soggiorno e istanze di cittadinanza; a cui si sommano i 15 miliardi di euro di contributi previdenziali e sociali, per un totale di entrate pari a 28,1 miliardi. Dal lato delle uscite dovute alla presenza straniera, si stima un impatto per la spesa pubblica di 27,5 miliardi, registrando nei fatti un saldo positivo di 600 milioni di euro. Si evidenzia, inoltre, che la popolazione straniera, mediamente più giovane di quella italiana, incide poco su pensioni e sanità che rappresentano le principali voci del nostro sistema di protezione sociale. Nell'insieme, i dati mettono in evidenza come la presenza degli stranieri determini più benefici che costi, rilevando nei fatti la distanza tra la rappresentazione stereotipata dello *straniero povero* a carico dell'intera collettività e l'effettivo ricorso al nostro sistema di welfare.

4. Quale Reddito di cittadinanza per quale popolazione straniera

Il presunto nesso tra immigrazione e povertà introduce la questione dell'accessibilità per la popolazione straniera al nostro sistema di welfare e, in particolare, pone l'accento sull'inclusione (o esclusione) degli stessi dalle prestazioni a sostegno del reddito previste nel nostro Ordinamento. Non di rado si individuano disuguaglianze – giuridiche e sociali – tra cittadini autoctoni e cittadini stranieri. Su questo versante si pone l'accento sui differenti diritti riconosciuti ai cittadini stranieri che a diverso titolo sono presenti nel nostro Paese. Con specifico riferimento al Reddito di cittadinanza, si evidenzia che esso è riconosciuto ai nuclei familiari che siano in possesso cumulativamente – al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio – di specifici requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno e di requisiti selettivi di natura reddituale e patrimoniale.

Con riferimento ai primi requisiti (cittadinanza, residenza e soggiorno) il legislatore introduce criteri piuttosto restrittivi, in particolar modo per i cittadini stranieri. L'introduzione del requisito di cittadinanza, infatti, evidenzia la differenza di trattamento nell'accesso alla prestazione tra i cittadini italiani e quelli stranieri, *tradendo* un'idea di welfare inclusivo e universale. A riguardo le condizionalità particolarmente restrittive nei confronti dei cittadini stranieri disattendono il principio del cosiddetto *universalismo selettivo* per cui un trasferimento monetario è concesso ai nuclei familiari poveri che rispettano i requisiti economici (la selettività) prescindendo da ulteriori condizionalità sulle caratteristiche dei nuclei beneficiari (l'universalità) (Gallo e Raitano 2019). Più nel merito, l'art. 2 del decreto legge 4/2019 recita che «il componente richiedente il beneficio deve essere in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea [...] ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo». Nell'insieme appare rilevante la differenza tra i cittadini stranieri appartenenti all'Unione europea – che nei fatti hanno gli stessi diritti dei cittadini italiani – e i cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea. Questi ultimi, infatti, devono essere in possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo, il quale può essere rilasciato al cittadino straniero che da almeno cinque anni ha un permesso di soggiorno in corso di validità e a condizione che dimostri la disponibilità di un reddito minimo non inferiore all'assegno sociale annuo (pari a 5.983,64 euro per il 2021)¹⁵. Questo assetto normativo riconosce il diritto a ricevere il Reddito di cittadinanza ai soli stranieri lungosoggiornanti, escludendo dalla misura i cittadini stranieri dei paesi terzi e titolari del *permesso unico* che consente loro

15 Condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti, disponibili sul portale *Integrazione Migranti*, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: [integrazionemigranti.gov.it](https://www.integrazionemigranti.gov.it).

di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro¹⁶. Tale approccio evidenzia una disuguaglianza di trattamento tra gli stessi cittadini stranieri – lungo soggiornanti e non – subordinando l'erogazione della prestazione al criterio selettivo del *titolo di soggiorno*. In breve, per i cittadini stranieri di paesi terzi si è limitato l'accesso al Reddito di cittadinanza ai soli titolari di uno specifico permesso di soggiorno, circoscrivendo nei fatti la platea dei potenziali beneficiari¹⁷, escludendo quanti potenzialmente si trovano in condizioni di maggiore vulnerabilità. Sotto questo aspetto, per i soli cittadini stranieri di paesi terzi, l'accesso al Reddito di cittadinanza è per certi versi subordinato alla disponibilità di un reddito minimo (non inferiore all'assegno sociale annuo), una condizione non richiesta ai cittadini italiani che evidenzia una discriminazione nell'*area del bisogno*.

Un ulteriore elemento di criticità dei requisiti di accesso al Reddito di cittadinanza si individua nell'introduzione del criterio di lunga residenza. Per accedere alla misura – al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata della prestazione – è infatti richiesto il possesso in capo a tutti i richiedenti, siano essi cittadini italiani o stranieri, della residenza sul territorio nazionale da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo¹⁸. La questione non è di poco conto. Più nel merito pur salvaguardandosi il principio di uguaglianza – non ravvisandosi *sulla carta* alcuna discriminazione rispetto alla nazionalità del richiedente – appare del tutto evidente che un periodo di tempo così lungo tende a penalizzare in misura maggiore la popolazione straniera. Tale condizionalità non favorisce l'accesso al Reddito di cittadinanza alle famiglie straniere che, pur trovandosi in condizioni di indigenza, sono spesso escluse dal beneficio per il solo requisito della residenza. Più in generale, seppure per le politiche contro la povertà sia opportuno considerare il principio del radicamento territoriale – che esclude una residenza occasionale del beneficiario della prestazione – un arco temporale di dieci anni appare indubbiamente sproporzionato. A riguardo, vale la pena evidenziare che il termine di dieci anni di residenza sul territorio nazionale coincide con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana per residenza¹⁹. In breve, un requisito di lunga residenza può ragionevolmente rappresentare una discriminazione tra i cittadini poveri. Un requisito territoriale con un vincolo temporale più breve avrebbe favorito l'accesso al Reddito di cittadinanza alle famiglie straniere in condizione di indigenza economica, oggi penalizzate da criteri di accesso particolarmente restrittivi e, in alcuni casi, «vessatori» (Gallo e Raitano 2019).

In questo scenario emerge come requisiti quali la titolarità di un determinato permesso di soggiorno (di lunga durata o a scadenza) e la residenza sul territorio (di lungo o breve periodo) diventino nei fatti elementi *discriminanti* per l'accesso alle prestazioni a sostegno del reddito (trasferimenti in denaro o erogazione di servizi). Un tema che mette in evidenza la necessità di rafforzare le politiche di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale in un'ottica più aderente a una logica universalistica e che non discrimini l'*area del bisogno* rispetto a criteri ulteriori che guardino oltre il perimetro della situazione di indigenza economica (Chirivì e Moffa 2021).

16 Il permesso unico è un permesso di soggiorno rilasciato dalle autorità di uno Stato membro che consente a un cittadino di un paese terzo di soggiornare regolarmente nel territorio di quello Stato membro a fini lavorativi, ex art. 2 direttiva 2011/98/UE.

17 A riguardo la Corte Costituzionale con la sentenza 306/2008 considerato in diritto: «È possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

18 Nel merito, il criterio di lunga residenza richiesto per accedere al Reddito di cittadinanza è senza dubbio peggiorativo rispetto a quello stabilito per il Reddito di inclusione per il quale si richiedeva una residenza continuativa biennale sul territorio nazionale.

19 La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'Interno allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica, ex art. 9, comma 1, lettera f) della Legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

Gli stessi dati Inps (2021) sui percettori del Reddito di cittadinanza evidenziano in modo piuttosto inequivocabile la forte penalizzazione dell'attuale impianto normativo per i cittadini stranieri poveri. Nel mese di ottobre 2021, i nuclei familiari che ricevono il Reddito di cittadinanza sono 1,2 milioni per un totale di 2,9 milioni di persone coinvolte. Considerando la cittadinanza del richiedente la prestazione, si rileva che le famiglie di cittadini extracomunitari – titolari di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo – che hanno ottenuto il beneficio sono appena il 9,7% (118.687 unità) del totale delle famiglie che percepiscono il Reddito di cittadinanza, per un totale di 307.455 persone coinvolte. Mentre le famiglie il cui richiedente è un cittadino comunitario sono il 4,5% (54.280 unità) delle famiglie beneficiarie, per un totale di 115.543 persone interessate. Al confronto, i nuclei familiari la cui cittadinanza del richiedente è italiana rappresentano l'85,1% (1.037.100 unità) del totale delle famiglie beneficiarie del Reddito di cittadinanza, per un totale di 2.419.811 persone coinvolte.

5. Quali prospettive per gli stranieri poveri?

Oggi in Italia le politiche contro la povertà coincidono con il Reddito di cittadinanza all'interno di un sistema di welfare frammentato e disorganico che caratterizza l'operato degli Enti locali, riflesso di politiche che non favoriscono una pianificazione di obiettivi ad ampio respiro. Rispetto al recente passato la povertà ha assunto una dimensione via via più importante e soprattutto una dimensione più trasversale; coinvolgendo un numero sempre maggiore di persone in condizioni di povertà assoluta e interessando *nuovi* segmenti della popolazione, tra cui si annoverano i cittadini stranieri. Il nostro Paese, com'è noto, ha conosciuto soltanto in tempi relativamente recenti il fenomeno dell'immigrazione e la presenza dei cittadini stranieri residenti è cresciuta in un arco temporale relativamente breve. Nell'insieme, si evidenzia che in molti paesi la crescente disegualianza interna riflette sovente un significativo divario tra i *vecchi residenti* e gli *ultimi arrivati* (Baldini 2019), cittadini che vivono spesso in condizioni di disagio sociale ed economico, confinati in occupazioni poco qualificate, caratterizzati da una significativa precarietà e da basse retribuzioni, e con importanti carichi familiari.

La popolazione straniera è oggi una delle categorie più colpite dalla povertà economica che manifesta frequentemente anche situazioni di marginalità sociale, lavoro povero, disagio abitativo, povertà educativa e povertà sanitaria. Più nel merito, la condizione di indigenza economica colpisce in modo asimmetrico i cittadini italiani e i cittadini stranieri.

Con riferimento al Reddito di cittadinanza si pone l'accento sulla presenza di una molteplicità di criteri di accesso (o di esclusione) che riducono in modo significativo la platea dei beneficiari, generando alcune iniquità. Più nel merito, appare evidente come il possesso dei requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno così come previsti dalla normativa non sembrano favorire appieno l'accesso alla prestazione ai cittadini stranieri, in modo particolare a quelli provenienti da paesi terzi. In altri termini, l'introduzione di condizionalità piuttosto *severe* relative alla cittadinanza, residenza e soggiorno determina una doppia discriminazione: (i) una disparità tra cittadini italiani e cittadini stranieri; e (ii) una disparità tra gli stessi cittadini stranieri (comunitari e non, con permesso di soggiorno a scadenza o di lungo periodo). In particolare, il requisito di lunga residenza (dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi), limitando sensibilmente l'accesso alla prestazione a molti stranieri – seppure in condizioni di indigenza economica – origina nei fatti una disparità di trattamento tra cittadini stranieri e cittadini italiani. Allo stesso modo, il requisito di cittadinanza distingue tra cittadini comunitari – titolari nei fatti degli stessi diritti dei cittadini italiani – e cittadini non comunitari. Con riferimento a questi ultimi, si riconosce il Reddito di cittadinanza soltanto ai cittadini titolari di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo, escludendo

nei fatti tutti i cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti nel nostro Paese ma titolari di un permesso a scadenza.

Il quadro che emerge, non solo mette in luce alcuni limiti dell'attuale assetto normativo del Reddito di cittadinanza, ma evidenzia una significativa discrepanza tra le rappresentazioni e gli stereotipi in cui sovente sono confinati i cittadini stranieri – in quanto *poveri per definizione* sono a carico del nostro sistema di welfare – e l'effettivo ricorso che essi fanno allo stesso. L'immagine stereotipata dello *straniero povero* si traduce nell'idea (presunta) che gli stranieri usufruiscano in modo importante del sistema di welfare, pur non contribuendo o contribuendo poco, minandone la sostenibilità. Una tale percezione, tuttavia, non trova conferma nei dati, come emerge dall'ultimo *Rapporto sull'economia dell'immigrazione* della Fondazione Leone Moressa. Non fa eccezione il Reddito di cittadinanza. La presenza di criteri particolarmente restrittivi – in termini di cittadinanza, residenza e soggiorno – per l'accesso al beneficio non solo determina una diversa (e insufficiente) protezione sociale per i cittadini stranieri rispetto ai cittadini italiani ma contraddice le narrazioni stereotipate di un maggiore ricorso da parte degli stranieri e del rapporto tra immigrazione e sostenibilità del nostro sistema di welfare. A margine, si evidenzia come il nuovo quadro economico determinato dalla diffusione della pandemia da Covid-19 abbia ulteriormente aggravato la condizione dei cittadini stranieri. L'esclusione nei fatti degli stranieri da alcuni provvedimenti, tra questi il Reddito di cittadinanza, determina non solo una protezione sociale insufficiente per gli stessi ma acuisce le differenze tra cittadini italiani e cittadini stranieri.

Più in generale, la forte marginalizzazione degli stranieri tra i beneficiari del Reddito di cittadinanza mette in luce l'urgenza di interventi correttivi per una prestazione a sostegno del reddito che sia più equa, bilanciata e inclusiva. La presenza dei suddetti requisiti (cittadinanza, residenza e soggiorno) determina differenze nell'area di indigenza, tradendo nei fatti l'idea di una misura universalistica per *tutti i poveri*. Un paradosso per una misura che ha tra gli obiettivi quello di contrastare la povertà ovvero assicurare ai più deboli (tutti) un'esistenza libera e dignitosa.

Riferimenti bibliografici

Alleva G. (2016), *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza*, Audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, Roma, 9 novembre 2016.

Ambrosini M. (2019), *Migranti*, Seconda Edizione, versione digitale, Milano, Egea.

– (2021) *Migrazioni* in *Glossario delle disuguaglianze sociali*, Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali, ultima consultazione maggio 2021, www.disuguaglianzesociali.it.

Ambrosini M. e Guariso A. (2019), *Rdc impedito agli stranieri: dubbi di incostituzionalità*, *lavoce.info*, 24 maggio 2019.

Baldini M. (2019), *Reddito di cittadinanza, redistribuzione dei redditi, lavoro*, in E. Ranci Ortigosa, M. Baldini, C. Saraceno, C. Lucifora, T. Treu, A. Tosi, *Reddito di cittadinanza e oltre. Per contrastare la povertà combinare più politiche*, Il punto di *welforum*, Supplemento a *welforum.it*.

Boeri T. (2017), *XVI Rapporto annuale Inps*, Roma, 4 luglio 2017.

Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano, FrancoAngeli.

Chirivì M. e Moffa G. (2021), *Nell'inventario delle prestazioni a sostegno del reddito per la popolazione straniera: il Reddito di cittadinanza*, in G. Cavalca (a cura di), *Reddito di cittadinanza: verso un welfare più universalistico?* Milano, FrancoAngeli, pp. 123-160.

Ciarini A. (a cura di) (2020), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, Il Mulino

CNEL (2014), *Working poor: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*, Commissione istruttoria per le politiche del lavoro e dei sistemi produttivi (II), Roma, luglio 2014.

Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione (a cura di) (2020), *X Rapporto annuale. Gli Stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, luglio 2020.

Eurostat (2019), ec.europa.eu/eurostat/databrowser, ultima consultazione maggio 2021.

Ferrera M. (2019), *Introduzione*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli Editore.

Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio Editori.

Fondazione Leone Moressa (2021), *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Edizione 2021. Migrazioni, emergenza sanitaria e scenari futuri*, Bologna, Il Mulino.

Gallo G. e Raitano M. (2019), *Reddito di Cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni*, in XXI Rapporto Mercato del Lavoro e contrattazione collettiva 2019, CNEL.

Gori C. (a cura di) (2016), *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.

– (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla social card al Covid-19*, Edizione digitale: settembre 2020, Bari, Editori Laterza.

Guariso A. (a cura di) (2018), *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali. Normativa nazionale ed europea. Schede pratiche*, Servizio Antidiscriminazione, ASGI Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, Fondazione Charlemagne.

Inps (2020), *Inps tra emergenza e rilancio*, XIX Rapporto annuale, Roma, ottobre 2020.

– (2021), *Appendice statistica novembre 2021*, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza.

Istat (2019), *Rapporto annuale 2019. La situazione del Paese*, Roma 20 giugno 2019.

– (2020a), *La protezione sociale in Italia e in Europa*, www.istat.it.

– (2020b), *Cittadini non comunitari in Italia. Anni 2019-2020*, www.istat.it.

– (2020c), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*. www.istat.it.

– (2021a), *Rilevazione della popolazione residente comunale straniera per sesso e anno di nascita*, I.stat, datawarehouse delle statistiche, www.istat.it.

– (2021b), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2020*. Roma, www.istat.it.

– (2021c), *Le spese per i consumi delle famiglie. Anno 2020*, www.istat.it.

– (2021d), *Il mercato del lavoro*, Statistiche flash, www.istat.it.

MLPS Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione (2020), *X Rapporto annuale Gli Stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, www.lavoro.gov.it.

Moffa G. (2014), *Lo scenario di riferimento delle nuove migrazioni*, in FILEF Federazione Italiana Lavoratori Emigranti e Famiglie (a cura di), *Le nuove generazioni nei nuovi spazi e nuovi tempi delle migrazioni*, Roma, EDIESSE, pp. 41-60.

Morlicchio E. (2020), *Sociologia della povertà*, Seconda Ed., Bologna, Il Mulino.

Pugliese E. (2010), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino

– (2014), *L'Italia tra emigrazione e immigrazione: tendenze storiche e recenti*, in FILEF Federazione Italiana Lavoratori Emigranti e Famiglie (a cura di), *Le nuove generazioni nei nuovi spazi e nuovi tempi delle migrazioni*, Roma, EDIESSE, pp. 17-30.

Razzetti F. e Maino F. (2019), *Attori e risorse, tra primo e secondo welfare*, in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli Editore.

Saraceno C. (2018), *Il lavoro non basta a proteggere dalla povertà*, 10 aprile 2018, www.neodemos.info.

Saraceno C., Benassi D. e Morlicchio E. (2020), *Poverty in Italy. Features and Drivers in European Perspective*, Bristol, Policy Press.

CONTATTI

PERCORSI DI SECONDO WELFARE

Sede operativa

Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche
Università degli Studi di Milano
Via Conservatorio, 7
20122 - Milano

Sede legale

Via Melchiorre Gioia, 82
20125 - Milano



www.secondowelfare.it ■ info@secondowelfare.it

In partnership con



**CORRIERE
DELLA SERA**



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO

ISBN 979-12-80-161-10-9 | 979-12-80161-21-5

secondowelfare.it