

Accesso limitato al welfare e immigrazione: il caso del Regno Unito

Categories : [Disuguaglianze](#)

Tagged as : [Ludovica Giua](#), [Menabò n. 66](#)

Date : 15 Giugno 2017

Il 1° Maggio 2004 gli Stati membri dell'Unione Europea divennero 25. Da quella data, infatti, oltre a Malta e Cipro, aderirono all'UE 8 Paesi dell'Est Europa – Slovenia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia e Ungheria –, indicati anche come i Paesi "Accession 8" (di seguito "A8").

L'allargamento del 2004 ha comportato un aumento della popolazione dell'UE di quasi 75 milioni di persone (pari a circa il 20% della popolazione precedente) e, conseguentemente, l'apertura del mercato del lavoro interno dell'Unione a milioni di potenziali lavoratori provenienti dai nuovi Stati membri. Il timore di un improvviso ed imponente flusso migratorio in entrata e, dunque, di uno shock nel mercato del lavoro interno indusse quasi tutti i paesi membri della precedente Unione Europea a limitare temporaneamente l'accesso ai lavoratori provenienti dai nuovi Stati membri. Regno Unito, Irlanda e Svezia rappresentarono le uniche eccezioni e, anche in ragione dell'assenza di vincoli, arrivarono ad accogliere in appena tre anni (2004-2007) circa 1,2 milioni di lavoratori nati in uno dei Paesi A8. A tale proposito, l'*Office for National Statistics* del Regno Unito stima che in Inghilterra e in Galles la comunità di immigrati cresciuta maggiormente tra gli anni 2001 e 2011 sia costituita da Polacchi (da 58.000 a 579.000) e che questo fenomeno sia una diretta conseguenza dell'entrata della Polonia nell'UE.

Di fronte a cifre così importanti, nel Regno Unito si accese, ed è ancora vivo, un ampio dibattito politico e mediatico incentrato su due temi principali. Il primo consiste nella possibilità che un così massiccio flusso migratorio abbia un impatto negativo sulle opportunità lavorative e sui salari dei nativi residenti. Il secondo riguarda il fatto che un libero accesso al welfare da parte degli stranieri che vivono nel Regno Unito possa portare, da un lato, alla congestione dei beni e servizi pubblici e, dall'altro, a un fenomeno conosciuto come "benefit tourism", in base al quale gli individui scelgono di spostare la loro residenza in un determinato Paese con l'intento specifico di sfruttarne il sistema di welfare pubblico.

La maggior parte della letteratura scientifica che ha preso in esame il caso del Regno Unito ha respinto la tesi per cui la presenza di immigrati abbia avuto effetti negativi su occupazione e salari dei nativi e ha dimostrato che gli immigrati, specie quelli provenienti dai Paesi dell'UE, non solo fanno un uso limitato del sistema di welfare (in moneta e in natura), ma, diversamente dalla popolazione nativa, contribuiscono positivamente al bilancio fiscale dello Stato, dal momento che ciò che versano come imposte e contributi eccede ciò che ricevono come trasferimenti. Inoltre, come mostrato nella Figura 1, gli indicatori del mercato del lavoro nel Regno Unito rivelano che i nuovi immigrati dai Paesi A8 primeggiano in termini di tasso di occupazione (e, viceversa, solo una piccola percentuale risulta inattiva), ma, al contempo, ricevono un salario molto più basso rispetto agli altri immigrati europei e ai nativi.

Figura 1: Andamento della quota di occupati, disoccupati e inattivi, per paese di origine



Nonostante ciò, questi due temi sono stati tra i cavalli di battaglia della campagna per il *Leave* nel referendum per la Brexit del Giugno 2016 e sono tutt'ora oggetto di dibattito in altre arene politiche, anche all'interno dell'UE: in molti Paesi la discussione sembra sempre più orientarsi verso l'imposizione di un blocco ai flussi migratori e un taglio alla spesa pubblica per il sostegno ai cittadini stranieri, inclusi quelli comunitari.

Prima che si adottino soluzioni drastiche di chiusura all'immigrazione, tuttavia, sarebbe auspicabile analizzare attentamente tutte le conseguenze di un'eventuale politica migratoria restrittiva, non solo in termini di accesso al welfare da parte dei nuovi arrivati, ma anche dal punto di vista degli effetti indiretti, quali, ad esempio, l'impatto sull'offerta di lavoro degli immigrati. A tale proposito, il Regno Unito è stato recentemente teatro, seppur temporaneamente, di un esempio di politica migratoria restrittiva e offre quindi la possibilità di condurre un'analisi di questi effetti.

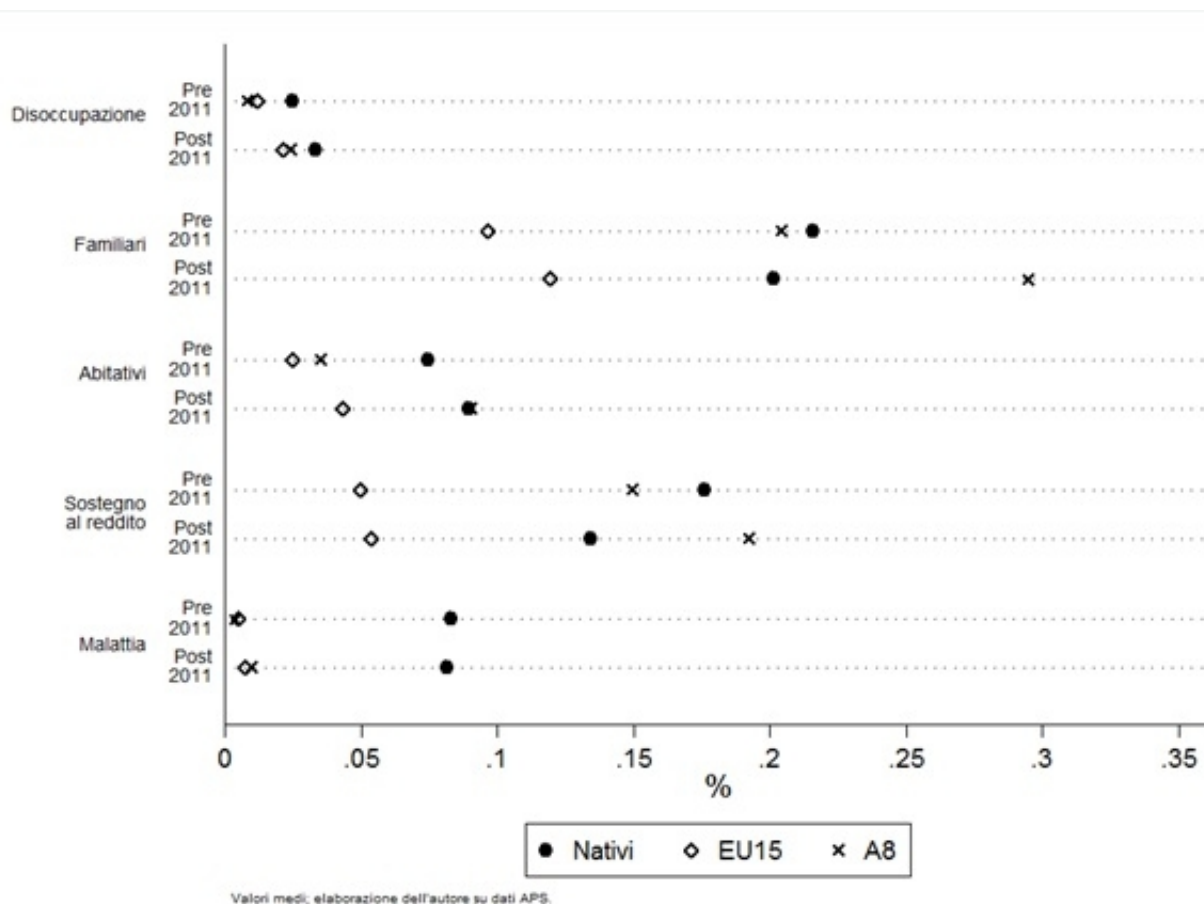
Il Regno Unito rappresenta, invero, un interessante caso da studiare per due motivi. Il primo è costituito dall'imponente flusso migratorio cui esso è stato sottoposto dal secondo dopoguerra ad oggi e in particolare nell'ultimo decennio, proprio in seguito all'allargamento dell'UE nel 2004. Il secondo risiede nelle specifiche norme transitorie introdotte dal Regno Unito per gli immigrati provenienti dai Paesi A8.

Come detto, i nuovi cittadini comunitari hanno sin da subito goduto di tutti i diritti previsti dalle direttive europee, incluso quello relativo alla libera circolazione di merci e persone. Tuttavia, transitoriamente, per 7 anni (fino al 30 Aprile 2011) si stabilì che il diritto di residenza ai fini di welfare (*Right to Reside*) per gli immigrati dei Paesi A8 fosse subordinato a condizioni più vincolanti: per avere accesso ad alcuni tipi di sussidi (disoccupazione, familiari o abitativi), essi dovevano essere registrati in una specifica anagrafe dell'*UK Border Agency (Worker Registration Scheme)* ed essere stati occupati continuativamente per almeno 12 mesi. Dal 1° Maggio 2011 le restrizioni transitorie sono terminate e, di conseguenza, per quanto concerne l'accesso al welfare, gli immigrati dai Paesi A8 sono stati totalmente equiparati a quelli provenienti dagli altri Paesi membri dell'Unione Europea a 15.

Il modo in cui queste restrizioni transitorie sono state introdotte consente di valutare l'effetto di una ridotta eleggibilità nell'accesso welfare pubblico attraverso il confronto tra i due gruppi di immigrati – ovvero quelli provenienti da vecchi (UE15) e nuovi (A8) Paesi membri – prima e dopo la fine delle restrizioni transitorie.

Le stime che ho condotto in un mio recente lavoro evidenziano una significativa riduzione della probabilità di richiedere sussidi da parte dei nuovi immigrati soggetti alle restrizioni, rispetto ai loro omologhi dai Paesi UE15, quantificabile in circa 6 punti percentuali. Un altro interessante risultato è che, in media, i due gruppi di immigrati hanno registrato lo stesso tasso di utilizzo degli schemi di welfare durante il periodo in cui sono state in vigore le restrizioni, mentre dal 2011 la richiesta di trasferimenti di welfare da parte degli immigrati provenienti dai Paesi A8 è aumentata del 120%, rispetto alla richiesta da parte di chi proviene dai paesi UE15 (Figura 2). Un aumento così drastico è senz'altro legato al termine del regime di limitazioni, ma anche al fatto che gli immigrati A8 tendono a ricevere salari sensibilmente più bassi e ad avere più figli a carico; dunque, sono generalmente più esposti a eventi che consentono di essere eleggibili per ricevere le prestazioni del welfare state.

Figura 2: Quota di beneficiari di sussidi e trasferimenti pubblici, per paese di origine e tipologia di trasferimento



Il passo successivo dell'analisi è consistito nell'appurare se il mancato accesso al sistema di welfare determini, indirettamente, un aumento della probabilità di essere occupato. In teoria, una limitazione nell'eleggibilità al welfare pubblico dovrebbe spingere gli individui a lavorare di più per far fronte alle mancate entrate da sussidio, specialmente nel caso di persone con vincoli finanziari più stringenti, i quali hanno generalmente più bisogno di assistenza da parte dello Stato. L'evidenza empirica conferma che questo meccanismo esiste: le restrizioni al welfare determinano un aumento della probabilità di essere occupati pari a 4,5 punti percentuali e, contemporaneamente, una riduzione nella probabilità di essere

inattivi dello stesso ammontare.

Sembrerebbe, quindi, che i vincoli imposti ai nuovi entrati abbiano avuto l'effetto desiderato: ridurre le richieste di assistenza pubblica e, al contempo, aumentare il tasso di occupazione dei cittadini dei Paesi A8, sebbene questi già costituissero il gruppo di immigrati con il più alto tasso di occupazione (superiore all'80%), rispetto agli altri immigrati e ai nativi.

Valutando gli effetti separatamente per genere e livello di istruzione, i risultati suggeriscono un'ulteriore riflessione. La diminuzione del tasso di richiesta di assistenza pubblica sembra essere più forte per le donne e per le persone con un basso livello di istruzione, specialmente quando hanno figli a carico. Lo stesso si osserva per quanto riguarda gli effetti sulla probabilità di essere occupato o inattivo, che sono trainati da questi stessi sottogruppi della popolazione. Tra gli uomini, invece, si evidenzia una tendenza statisticamente significativa a lavorare più ore. Questi risultati hanno una spiegazione: gli uomini sono già occupati e possono quindi solo indirettamente aggiustare la loro offerta di lavoro, aumentando il numero delle ore lavorate; le donne, in particolare se madri, in assenza di un'adeguata assistenza e protezione da parte dello Stato, sono costrette a rientrare nel mercato del lavoro. Questo non costituirebbe un problema laddove lo Stato provvedesse a fornire un adeguato e gratuito sistema di servizi all'infanzia, come asili e scuole, che consenta alle madri di svolgere le loro attività lavorative. Tuttavia, nel Regno Unito molti genitori hanno difficoltà ad accedere a questo tipo di servizi poiché le rette sono molto elevate: il *Family and Childcare Trust* rileva, ad esempio, che nel 2017 il costo medio della retta per un tempo pieno all'asilo nido supera le 11.500 sterline all'anno.

È dunque nell'interesse dello stesso *policy maker* valutare in maniera scrupolosa tutte le conseguenze, dirette ed indirette, che potrebbe avere l'applicazione di limitazioni nell'accesso al welfare a determinati gruppi di individui, immigrati e non. Come è stato rilevato nella nostra analisi, sono infatti alte le probabilità che effetti indesiderati o dannosi colpiscano specifici sottogruppi e categorie a rischio come le donne o le persone con bassi livelli di istruzione.