

L'evoluzione delle politiche immigratorie in Italia

Giuseppe Sciortino e Armando Vittoria

RPS

Nell'ultimo trentennio le politiche migratorie hanno goduto in Italia di una visibilità pubblica e di un'attenzione retorica via via crescenti, cui ha però corrisposto, in misura spesso inversamente proporzionale, un'attenzione disordinata e priva di visione programmatica alle reali esigenze di governo sociale e dei diritti da parte dei differenti decisori, se non limitatamente ad alcuni aspetti – dalle sanatorie di regolarizzazione alla gestione dei flussi – o momenti, in particolare quelli elettorali. E tuttavia, il consolidarsi di un approccio di policy restrittivo, in prevalenza concentrato sulla gestione dei flussi, sembra lasciare ulteriormente scoperta l'area delle politiche di integrazione degli immigrati e dei loro figli.

Il contributo propone un profilo evolutivo dell'interazione tra dinamiche migratorie e politiche di controllo e integrazione nel caso italiano, mostrando come questo si avvicini, più di quanto generalmente considerato, all'esperienza di altre democrazie continentali, sebbene con un più marcato ritardo nell'agenda delle politiche per gli immigrati.

1. Politica e politiche dell'immigrazione in Italia: narrazione, discorso pubblico, policy gap

Nell'ultimo trentennio, e secondo una logica di costante crescita, alla centralità mediatica e/o elettorale dell'immigrazione ha sovente corrisposto, in misura inversamente proporzionale, un'attenzione scarsa e disordinata del *policy maker* al governo dell'immigrazione, e soprattutto dell'integrazione. L'immagine delle lunghe file di immigrati in attesa del permesso di soggiorno, accostata a quella delle imbarcazioni affollate di rifugiati che attraversano il Mediterraneo, coglie iconograficamente la doppiezza, la contraddittorietà che ha caratterizzato il modello italiano di governo dell'immigrazione e dell'integrazione.

Che la politica dell'immigrazione abbia, sin dai processi di decolonizzazione del secolo scorso, rappresentato un campo di sfida, di cambiamento paradigmatico per le democrazie occidentali, è ormai un dato assodato negli studi di *migration politics* (Hammar, 2017 [1990]). È egualmente pacifico che i processi di *policy making* nel campo dell'immigrazione denotino, *in re ipsa*, un elemento di fallibilità (Castles, 2004). Ciononostante, la diffusa tendenza a descrivere il percorso di *policy* italiano sull'immigrazione come privo di un'identità e progettualità di governo

del fenomeno, e soprattutto immobile e ripetitivo, appare fuorviante e riduttivo.

Nel corso di poco più che un trentennio (1986-2019), le diverse politiche pubbliche via via approvate in Italia hanno stratificato un modello di governo dell'immigrazione non privo di una sua identità politica, e certamente scandito dal succedersi di diverse stagioni della politica migratoria. Nonostante le loro differenze, queste stagioni rivelano una continuità strutturale (la prevalenza delle politiche di controllo rispetto a quelle di integrazione) ed evolutiva (in direzione di una concezione generalmente restrittiva del governo dell'immigrazione). È nel quadro di questa continuità che diventa possibile distinguere due periodi. Nel primo (1986-2008), definito dalla tensione tra politiche di regolazione della forza lavoro straniera e politiche di controllo restrittivo delle frontiere, vede il baricentro delle politiche italiane spostarsi progressivamente verso i controlli esterni. Il secondo (2008-2019), invece, è definito da una indiscussa priorità del *bordering* e della securitarizzazione dell'immigrazione.

In buona sostanza, per cogliere i caratteri complessivi ed essenziali del governo politico dell'immigrazione italiano dell'ultimo trentennio è necessario considerare il *trade-off* tra le politiche di controllo e di integrazione (Zincone, 2010; Zincone e Caponio, 2011; Caponio e Cappiali, 2018), e la crescente influenza del modello di *governance* multilivello (Caponio e Borkert, 2010; Caponio e al., 2019). Ma è altrettanto importante riconoscere come quello sviluppato dall'Italia sia *un* modello relativamente stabile di politica dell'immigrazione. In altre parole, c'è un metodo nella follia, e questo si avvicina – ben più di quanto generalmente considerato – a quanto si riscontra in democrazie continentali. L'Italia non è un caso anomalo di disordine «mediterraneo». Ed è solo riconoscendo l'esistenza di questo modello che diviene possibile identificare i principali limiti, come il marcato ritardo nell'agenda delle politiche per gli immigrati e dell'integrazione delle seconde generazioni. Limiti derivanti dallo sviluppo del *policy path* restrittivo – in modo non diverso da molti altri paesi europei (Joppke, 2021) –, ulteriormente radicalizzato a causa della politicizzazione dell'immigrazione impressa dai soggetti populistici (Urso, 2018; Terlizzi, 2021).

In questo contributo, ci proponiamo di ricostruire un profilo evolutivo, inevitabilmente in sintesi, dell'interazione tra immigrazione e politiche di controllo e integrazione nel caso italiano. Nei paragrafi 2 e 3 lo spazio è dedicato rispettivamente alle dinamiche evolutive delle politiche migratorie nella prima (1986-2008) e nella seconda (2008-2019) fase di

governo. Il paragrafo 4 sviluppa, diversamente, la tesi qualitativa sul modello italiano di *policy* migratoria, e sul rapporto tra crescente orientamento restrittivo e debolezza delle misure di integrazione, essenzialmente per assenza di visione programmatica alle reali esigenze di governo sociale e dei diritti da parte dei differenti *policy makers*. Il contributo si conclude con delle considerazioni finali.

RPS

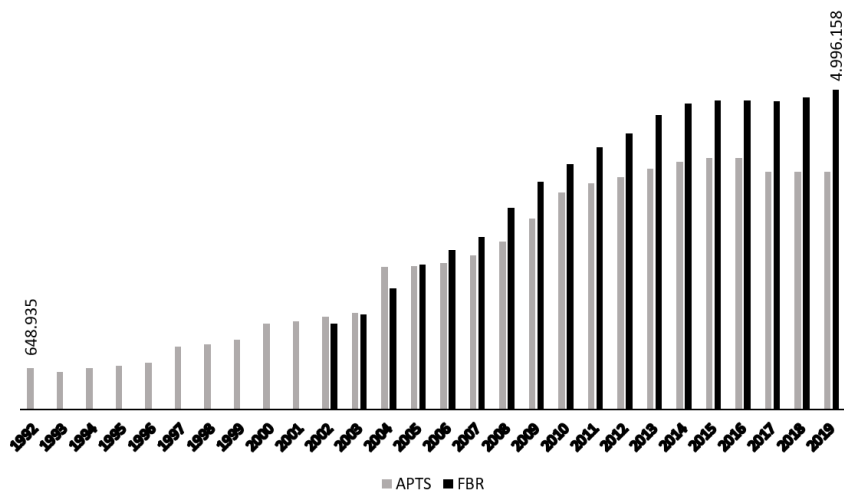
Giuseppe Sciortino e Armando Vitoria

*2. Il lungo post-fordismo delle politiche dell'immigrazione.
Dalla regolazione dei flussi alla stagione di successo «nascosto»
delle prime politiche restrittive (1986-2008)*

La crisi dei trent'anni gloriosi in Europa occidentale rappresenta un punto di svolta che muta radicalmente, anche per l'Italia, le dinamiche connesse all'immigrazione (Colombo e Sciortino, 2004). È infatti solo dal termine degli anni '70 che la penisola diviene una «possibile destinazione dei migranti provenienti dai paesi meno sviluppati del mondo», con un primo insediamento di lavoro immigrato che interviene nella Sicilia meridionale e sul litorale settentrionale della Campania, per chi proviene dall'Africa settentrionale e del Sud-Ovest, e nel Nord-Est, per gli stranieri provenienti dall'allora Jugoslavia (Strozza, 2018, p. 298). L'originaria logica delle politiche pubbliche, che per molto tempo caratterizzerà l'approccio regolativo dei flussi sull'immigrazione in Italia, nasce con la l. n. 943 del 1986. Si tratta di combinare i tentativi di programmazione dei flussi di lavoratori col riconoscimento periodico del loro fallimento (il lancio di programmi di sanatoria *ex post*). È con il successivo intervento approvato nel 1990, con la l. n. 39 dall'allora Ministro della Giustizia Claudio Martelli, che approva la prima grande sanatoria o meglio sanatoria¹ di un elevato numero di migranti, che a questo approccio regolativo comincia – anche sotto la pressione del processo di adesione all'accordo di Schengen – ad accompagnarsi una strategia di contenimento per motivi di sicurezza (Paoli, 2018).

¹ I provvedimenti emanati per transitare numeri più o meno alti di stranieri residenti in condizione irregolare nel mondo della presenza regolare hanno ricevuto in Italia un numero sorprendente di nomi diversi, spesso caricati di significati morali e politici idiosincratici (Sciortino e Colombo, 2004). In questo testo, utilizzeremo il termine «sanatoria» per definire tutti i provvedimenti governativi atti, come da dizionario, a legittimare uno stato di cose irregolare o di una situazione di fatto anomala che si protrae da tempo.

Figura 1 - Italia, dinamica migratoria come totale dei permessi di soggiorno per anno (Apts), e come numero assoluto di stranieri residenti (Fbr). Periodo 1992-2019. Dal 2009 i permessi di soggiorno smettono di includere gli stranieri con cittadinanza dei nuovi paesi membri dell'Ue



Fonte: Istat, 2022, ed Eurostat, 2022.

L'andamento del totale dei permessi di soggiorno concessi, combinato con la curva di stabilizzazione degli stranieri residenti, dopo il 1992 e fino al 2019, fornisce una rappresentazione – figura 1 – del cambiamento di scenario migratorio, e di priorità di agenda dell'immigrazione, che si consuma in Italia nel trentennio. Ciò che colpisce, sul lungo periodo, è in una prima fase l'effetto che politiche basate essenzialmente sulla sanatoria di massa dei lavoratori stranieri hanno nel delimitare e qualificare il campo di *policy* – le comunità immigrate – e soprattutto sul piano delle misure di regolazione e controllo, meno su quelle di integrazione – la vita sociale degli immigrati –. Successivamente, il tipo di politica dei flussi non sembra però essere capace di adattarsi a un nuovo tipo di immigrazione legata a più fattori esogeni (crisi geopolitiche, insicurezza internazionale) e alle esigenze di stabilizzazione e integrazione che questa esprime. L'approccio che segna un lungo ventennio di governo dell'immigrazione in Italia è dunque segnato dall'idea della regolarizzazione del lavoro immigrato e dal tentativo di programmazione dei flussi, soprattutto fino al 2002. Approccio che, su questo ultimo punto, rivela però molti limiti, prevalendo quasi sempre una torsione emergenziale nel governo dei flussi, costantemente confermata, e al di là del colore delle maggioranze di governo, dal ricorso alle sanatorie di

massa approvate nel 1990 (Martelli), nel 1995 (Dini), nel 1998 (Turco-Napolitano), nel 2002 (Bossi-Fini) e infine con la sanatoria disposta dal governo Monti (d.lgs. n. 109 del 16 luglio 2012).

Questa prima, lunga fase di *policy* sull'immigrazione – basata sull'idea dell'immigrato come lavoratore in qualche modo necessario, e quindi da includere per quanto in modo subordinato nella struttura – caratterizza il ciclo italiano di politiche pubbliche sull'immigrazione almeno fino al 2008, e porta l'Italia a una quota di popolazione straniera residente che è nel 2009 di 3.558.853 (Istat, 2022). Accanto a questa idea dell'immigrazione, tuttavia, emerge in modo sempre più evidente una visione diversa del fenomeno, percepito come un fattore di insicurezza, di degrado della qualità della vita sociale del paese e, non da ultimo, come inevitabile attivatore di reazioni xenofobe capaci di incrinare potenzialmente la stessa stabilità politica. Un fenomeno quindi che si pensa vada gestito in modo restrittivo, contenendo per quanto possibile il volume dei flussi. Questo in particolare in presenza di flussi di rifugiati, che vengono percepiti come meno soggetti alla discrezionalità politica e meno facilmente assorbibili dal mercato del lavoro. Se l'opinione pubblica italiana si mostra tendenzialmente restrittiva, se non ostile, all'immigrazione già da prima (Molteni, 2020), sono tuttavia gli anni che seguono la crisi economica e quella dei rifugiati (2011-15) a configurare l'immigrazione come fenomeno «straordinario» da governare con la massima urgenza (Strozza, 2018, p. 299).

È in questo periodo che emerge, a nostro giudizio, una delle principali debolezze del campo di *policy* italiano: le politiche restano focalizzate quasi esclusivamente sul governo dei flussi, ignorando quasi del tutto il governo dell'integrazione di una presenza stabile di popolazione straniera lungo-residente che sfiora, nel 2019, i cinque milioni di individui (Eurostat, 2022).

Per comprendere come si è giunti a questo punto, occorre ricordare che tra il 1986 e la fine del primo decennio del nuovo secolo la politica migratoria italiana è basata sulla sanatoria di massa dei lavoratori immigrati, nel tentativo di riallineare quelle «irregolari» alle tendenze del mercato del lavoro (Reyneri, 1998, 2001; Ambrosini, 2001; Sciorino, 2013). Nonostante il tema dell'immigrazione stabile cominci ad apparire latentemente nell'agenda *setting* (Caponio e Cappiali, 2018), tutte le misure man mano approvate sono volte a regolamentare lo status dei lavoratori stranieri a fini di controllo e regolamentazione, in parte minore a dare status giuridico e una certezza di diritti agli immigrati. Obiettivo che viene stabilizzato promuovendo contestualmente condoni o «aggiusta-

menti *ex post*, quasi sempre attraverso programmi di regolarizzazione» (Finotelli e Sciortino, 2009, p. 120).

Iniziata con la legge 943 del 1986, tale fase continua di fatto con le successive leggi Martelli (1990) e Turco-Napolitano (1996), e in parte sopravvive anche parzialmente nella Bossi-Fini del 2002. Mescolando un approccio di *client politics* e di *embedded liberalism*, i governi impostano uno schema di *policy* che tiene conto delle pressioni di sindacati, organizzazione cattolica e Terzo settore (nonché dei trattati internazionali e delle politiche europee), mirando al contempo a sviluppare una politica di controllo slegata da interventi sostanziali nel campo dell'integrazione e della cittadinanza.

La legge del 1986 era emersa in una fase di moderata pressione migratoria, combinando la regolazione dello «status dei lavoratori stranieri secondo il principio della parità di lavoro a parità di retribuzione» con una «prima regolarizzazione su larga scala» di poco meno di 120.000 migranti (Finotelli e Sciortino, 2009, pp. 122-123). Il cambiamento geopolitico innescato dal crollo dei regimi comunisti apre successivamente una fase di emergenza umanitaria che si caratterizza, ancora una volta, per «disposizioni ad hoc adottate per ospitare l'afflusso di rifugiati dall'Albania, dall'ex Jugoslavia e dalla Somalia, con la concessione di permessi di soggiorno temporanei per motivi umanitari» (Zincone e Caponio, 2011, p. 3). Infatti, nonostante alcuni punti di forza giuridica, la stessa legge 39 del 1990 (cd. Martelli) conferma un approccio emergenziale. Di fatto approvata per regolamentare il soggiorno per i lavoratori migranti già presenti nel paese (una sanatoria di massa di quasi 250.000 migranti) ma anche per coprirne lo status con un *minimum* di diritti, essa diventa anche il canale per recepire l'orientamento restrittivo necessario all'ingresso dell'Italia nel sistema Schengen.

Già in questa fase si possono vedere all'opera – soprattutto sotto l'effetto degli sbarchi dall'Albania – alcune retoriche securitarie che accompagnano la politicizzazione precoce del tema dell'immigrazione. Queste forme di retorica diverranno estremamente diffuse nel nuovo secolo influenzando, a partire dal 2008, esplicitamente il processo di *policy*. Con la legge Martelli, e soprattutto col successivo decreto Dini del 1995, si cronicizza l'approccio emergenziale, con un forte divario tra le intenzioni governative di regolare severamente i flussi (reprimendo anche il traffico di esseri umani) mantenendo tuttavia aperta la possibilità di soddisfare la domanda di lavoratori immigrati proveniente dalle famiglie, dalle aree agricole del Centro e Sud Italia e dal settore manifatturiero principalmente settentrionale. Obiettivi chiaramente

contrastanti che hanno contribuito non poco alle sostanziali ambiguità delle principali forze politiche, soprattutto quelle che si presentavano all'elettorato come contrarie all'immigrazione (Zaslove, 2004).

Con il d.lgs. n. 489 del 1995 (Dini) si consuma quindi la terza sanatoria di massa, di dimensioni paragonabili alla precedente (Barbagli e al., 2004). Il decreto rimuove anche, per la prima volta in termini sistematici, le franchigie di accesso ad alcuni diritti sociali (soprattutto su salute e sicurezza) per i migranti e le loro famiglie, alla frontiera come all'interno del paese, dopo l'avvenuta regolarizzazione. Seppur con lentezza, e sempre nel quadro generale di un approccio alla *policy* migratoria di tipo regolatorio, emergenziale, latentemente restrittivo, qualcosa inizia a mutare.

La principale prova di questo cambiamento è quella che può essere considerata la prima legge organica sull'immigrazione (legge n. 40/1998) approvata dal governo di centro-sinistra guidato da Romano Prodi. La Turco-Napolitano, dal nome dei Ministri delle Politiche sociali e dell'Interno che la promuovono, sistematizza una serie di proposte emerse negli anni precedenti, promuovendo un modello di governo dell'immigrazione che risente del contributo delle componenti sociali cattoliche e progressiste. Il maggior punto di forza della legge è quello di «giungere ad una soluzione di politiche per la gestione del contesto migratorio italiano che appare una mediazione» tra i due corni del controllo e dell'integrazione (Finotelli e Sciortino, 2009, p. 125). Si vuole far marciare parallelamente (a) una riforma delle politiche di controllo capace di aumentare radicalmente (cosa in parte riuscita) la capacità di regolare i flussi in entrata e in uscita e (b) un approccio coerente all'integrazione della popolazione straniera già presente. Gli obiettivi generali del provvedimento sono infatti il contrasto agli ingressi illegali nel paese, una migliore regolamentazione dei nuovi flussi di lavoratori stranieri e l'aumento dell'efficacia dei provvedimenti di respingimento ed espulsione sul lato del controllo, e la previsione dei primi percorsi d'integrazione degli immigrati regolari stabili, ma anche la rimozione delle franchigie a diritti e prestazioni sociali fondamentali per gli immigrati irregolari, sul lato dell'integrazione (Zincone e Caponio, 2011, p. 4). La legge, tuttavia, arriva in un contesto politico mutato, nel quale il discorso pubblico sull'immigrazione è già ampiamente dominato da elementi di politicizzazione marcata, e dal tentativo di alcuni partiti della destra – da Alleanza nazionale alla Lega Nord di Umberto Bossi – di cavalcare nella narrazione politico-elettorale il tema dell'insicurezza prodotta dall'immigrazione (Zaslove, 2004; Cento Bull, 2009).

RPS

Giuseppe Sciortino e Armando Vittoria

La legge n. 40/1998 prevede un sistema di regolazione dei flussi che individua nel decreto annuale del governo il passaggio istituzionale centrale, co-partecipato dalle Regioni, per definire numero e ripartizione territoriale degli ingressi di lavoratori stranieri. Vi è dunque continuità con gli approcci precedenti nel definire l'immigrazione essenzialmente e ancora come afflusso di manodopera industriale. A cui si accompagna, tuttavia, il contrasto dell'immigrazione irregolare, sviluppando *in nuce* il tema della securitarizzazione e restrittività delle *policy*. Questa compresenza emerge nella stessa impostazione delle «quote» di immigrati reclutabili all'estero, uno strumento che viene considerato utile anche come risorsa per negoziare con alcuni paesi d'origine e di transito una maggiore collaborazione nel controllo delle partenze e, soprattutto, nei rimpatri e nell'attivazione, per la prima volta nel sistema italiano, dei Centri di permanenza temporanea per i migranti irregolari.

Quanto al lato dell'integrazione, risaltano le disposizioni dirette alla stabilizzazione dei lavoratori a tempo indeterminato, la creazione di una durata standard dei permessi di soggiorno (che aumenta un rinnovo dopo l'altro), ma anche l'istituzione del Fondo per le politiche migratorie, che si rivelerà uno dei pochi spazi istituzionali per la programmazione e realizzazione, con i soggetti del Terzo settore e della società civile, di programmi di integrazione implementati attraverso il ruolo centrale delle amministrazioni locali, particolarmente dei Comuni.

Come per le misure precedenti, e come sarà per la successiva Bossi-Fini del 2002, nella legge è presente un gap di implementazione sul lato della politica di controllo. Nonostante il tentativo di enfatizzare gli obiettivi restrittivi della legge, rispondendo così al peso ormai crescente del nesso sicurezza-immigrazione nello spazio mediatico, la Turco-Napolitano è accompagnata da una quarta, importante sanatoria, di quasi 220.000 lavoratori immigrati nel paese (d.lgs. n. 380 del 1998). Sul fronte dell'integrazione, quella parte di disposizioni previste dalla legge per promuovere l'integrazione, come la copertura di assistenza e di prestazioni sanitarie per gli immigrati irregolari, viene realizzata solo debolmente e tra molte difficoltà, mostrando come il governo che aveva promosso la legge incontrasse difficoltà a difenderla «di fronte alla crescente insoddisfazione dell'opinione pubblica e alla rinnovata forza dei partiti politici di destra, in grado di sfruttare le preoccupazioni per la sicurezza diffuse nell'elettorato» (Finotelli e Sciortino, 2009, p. 125).

Il cambio di secolo è tuttavia marcato da un clima politico molto diverso da quello di pochi anni prima. L'attentato alle torri gemelle e la successiva *war on terror* segnano l'inizio di un ciclo che si svilupperà per

oltre un ventennio. Un clima sociale di paura e insicurezza destinato a influenzare stabilmente la politica dell'immigrazione. In particolare, la *war on terror* legittima, almeno in parte, la diffusione dell'islamofobia, che assume un ruolo vicario nell'opposizione all'immigrazione. Invece di opporsi all'immigrazione in quanto tale, misura che contrasta con la forte domanda di lavoro straniero lungo la penisola, diviene possibile caratterizzarsi per l'opposizione solo agli immigrati «cattivi».

L'approvazione della legge n. 189 del 2002 (nota anche come Bossi-Fini), da parte del secondo Governo Berlusconi, rappresenta una novità perché le tendenze restrittive sono non solo esplicite, ma anche apertamente rivendicate. La nuova legge, inoltre, cambia solo marginalmente le politiche per l'integrazione, preferendo agire indirettamente, attraverso un sistematico sottofinanziamento delle misure già presenti nell'ordinamento. Alla marcata riduzione del Fondo sociale per l'assistenza agli immigrati e all'innalzamento delle franchigie per l'accesso ai servizi sociali in modo da ridurre la platea degli aventi diritto (Zincone e Caponio, 2011, p. 5), tuttavia, si unisce la paradossale (visto il contesto) approvazione del primo e unico istituto diretto a un'integrazione stabile per rifugiati e richiedenti asilo oggi ancora operante nel sistema italiano, il cosiddetto Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). Come avvenuto per la Turco-Napolitano, lo stampo di *policy* permane contraddittorio, emergenziale. La Bossi-Fini vuole scoraggiare la residenza permanente nel paese e indebolire quei meccanismi di naturalizzazione e cittadinanza che già la legge n. 91 del 1992, centrata sullo *ius sanguinis*, non stimolava affatto. Inoltre, il suo indirizzo securitario emerge nettamente nelle disposizioni relative alla detenzione obbligatoria degli immigrati privi di permesso o di permesso in corso di validità nei Cie istituiti dalla Turco-Napolitano, come nel meccanismo di accompagnamento alla frontiera del migrante irregolare, secondo un disegno delle procedure di espulsione, formalmente senza alcuna possibilità di difesa giudiziaria da parte dell'immigrato. Si tratta di misure irrealizzabili, o facilmente smontabili nei tribunali, ma che hanno principalmente finalità di politica simbolica. Osservata sul lato della sua implementazione, la Bossi-Fini estremizza la tendenza italiana ad accentuare gli effetti di gap nel ciclo di *policy*, tra narrazione elettorale e provvedimenti, e tra output e outcome (Colombo e al., 2002; Zincone e Caponio, 2011).

Sul primo aspetto, sono in particolare Lega e Alleanza nazionale che provano a comunicare agli elettori la ferma volontà di un registro restrittivo, repressivo, securitario sull'immigrazione. Sul secondo, la legge

segue lo schema di *policy* precedente, di cui è conferma la sanatoria di massa approvata dallo stesso governo: è la sanatoria di oltre 634.000 immigrati clandestini, «quasi pari al numero totale di stranieri regolarizzati dalle precedenti quattro amnistie» (Zincone e Caponio, 2011, p. 4). Tale approccio assumerà un significato più largo e di sistema, come confermato dalle misure assunte dal (breve) governo di centrosinistra guidato nuovamente da Romano Prodi, con i due «decreti flussi» del 25 ottobre 2006 e del 30 ottobre 2007. Il primo estenderà le quote disponibili fino a coprire tutte le domande di permesso arrivate in forza del regime precedente nella «lunga notte dei flussi», per riparare di fatto a un sistema di richiesta burocraticamente bloccato e telematicamente ingestibile; il secondo, nel 2007, autorizzerà altri 170.000 ingressi, di fatto aprendo a una nuova pressione «da sanatoria»: già al principio della sua applicazione, le domande arrivate saranno circa 700.000, ovvero il quadruplo.

La fase aperta dalla Bossi-Fini, con questa oscillazione tra un orizzonte generalmente restrittivo della *policy* migratoria e l'approvazione di misure di sanatoria, o anche i tentativi di rivedere i sistemi di permanenza temporanea dei migranti, è registrato anche dalle iniziative, sempre del governo Prodi, sui Centri di identificazione, in particolare attraverso l'istituzione, il 6 luglio del 2006, di una Commissione di indagine ministeriale che Giuliano Amato, allora al Viminale, assegnerà a Staffan de Mistura, e le cui risultanze e indicazioni di chiusura e «progressivo svuotamento» dei centri resteranno però lettera morta (Dell'Aquila ed Esposito, 2017, p. 310), come avverrà per le misure di integrazione collegate alla logica dei flussi incluse nel disegno Amato-Ferrero – sull'elettorato dei lungo-residenti, sull'umanizzazione dei Centri – che non troveranno un concreto punto di caduta normativo e applicativo.

Quello della Bossi-Fini è un messaggio securitario-repressivo che identifica nei rafforzamenti dei controlli l'unico vero obiettivo delle politiche migratorie. È il messaggio che verrà ripetuto nel pacchetto sicurezza del 2008-2009, nei decreti Minniti del 2017, infine da quelli di Salvini del 2018-2019. Questa crescente intensità securitaria della politica migratoria si svilupperà successivamente sul lato dell'agenda *setting* e della politicizzazione dell'arena dell'immigrazione, che trova un sostegno nella progressiva marginalizzazione della figura del lavoratore straniero a favore dell'enfasi sul «clandestino» o dell'«islamico».

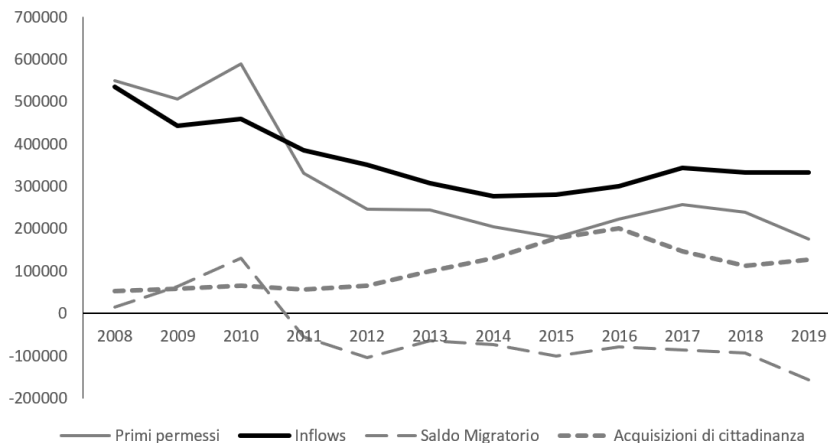
3. *Bordering e securitarizzazione. La crescita dell'agenda populista e la politicizzazione dell'immigrazione (2008-2019)*

Nella fase in cui viene approvata la Bossi-Fini, i flussi verso l'Italia erano lungi dall'essere travolgenti, e l'incidenza dei nati all'estero non sembrava preludere a una trasformazione significativa della composizione della popolazione italiana (Colombo e Dalla Zuanna, 2019). Per quanto sia difficile stimare con precisione la presenza degli immigrati nel paese (Bonifazi, 1998; Strozza, 2018), i contorni del processo sono sufficientemente chiari da escludere che il cambio paradigmatico delle politiche qui descritto sia effetto di cambiamenti nel fenomeno che si intendeva regolare. Di fatto, i cambiamenti dimensionali più rilevanti dell'immigrazione in Italia sono avvenuti dopo, e talvolta grazie alla Bossi-Fini. A partire dal 2001, e con particolare forza a partire dal 2008, si registra tuttavia un deterioramento di quella «icastica formula del passaggio da paese di emigrazione a paese di immigrazione», la quale si dimostra ancor meno «in grado di descrivere compiutamente le diverse sfaccettature di un fenomeno estremamente complesso» (Strozza e De Santis, 2017, p. 29).

RPS

Giuseppe Sciorino e Armando Vittoria

Figura 2 - Italia, permessi di soggiorno di prima istanza accettati (primi permessi), entrate totali annue (inflows), saldo migratorio e acquisizioni di cittadinanza, periodo 2008-2019



Fonte: Eurostat, 2022.

La figura 2 è un tentativo di descrivere le trasformazioni, demografiche e poi politiche, che si registrano a partire dal 2008. Sono anni in cui la

crescita della popolazione immigrata, come si vede dalla figura 2, è contenuta, marcatamente inferiore a quanto si è registrato nel primo decennio del nuovo secolo. Quello che determina il cambiamento è il passaggio da un sistema migratorio basato sull'afflusso di lavoratori stranieri attraverso la «porta di servizio» a un modello che inizia a risentire fortemente dell'ingresso di rifugiati e richiedenti asilo.

Anche in questo caso, tuttavia, i segni del cambiamento politico precedono la trasformazione del sistema migratorio, che diventerà evidente solo a partire dal 2014. L'enfasi sull'esternalizzazione, *bordering*, securitarizzazione sono al centro di due misure, la legge n. 125 del 2008 e la legge 94 del 2009 (non a caso note anche come *Pacchetto sicurezza*), che riprendono la filosofia della Bossi-Fini. Il *Pacchetto* è tuttavia soprattutto un caso di politica simbolica: è l'immigrazione stessa ad essere presentata come una forma di devianza, che può essere tollerata solo in risposta a precise esigenze (e comunque in misura contenuta). Ad esempio, per quanto il meccanismo della sanatoria *ex post* continui a mantenere una certa popolarità, dopo il 2009 queste diventano più selettive, riservate a categorie specifiche (soprattutto i *caregiver* familiari), e di gestione lenta e farragিনosa, come la serie di misure che si succedono in un decennio dimostrano: dal d.lgs. n. 109 del 2012 al d.l. del 10 febbraio 2017 e financo al riparatorio – dei *decreti sicurezza* – d. n. 130 del 2020.

Questo rafforzamento delle componenti repressive è tuttavia più simbolico che reale. La criminalizzazione del migrante quale narrazione politico-elettorale non sempre produce norme di facile esecuzione amministrativa. Ad esempio, nonostante l'obiettivo di queste misure – e delle successive – fosse volto ad aumentare la possibilità di espellere i cittadini stranieri in condizione irregolare (o che divengono tali), dopo un primo periodo di inasprimento si registra una forte riduzione degli espulsi, sia in valori assoluti sia in riferimento alla (presumibile) popolazione straniera in condizione irregolare. L'introduzione di sempre nuove misure sull'espulsione – in assenza di adeguati investimenti finanziari, di un forte attivismo diplomatico e di una riforma degli apparati amministrativi (oltre all'opposizione delle popolazioni locali ai centri di trattenimento) – non produce risultati o, addirittura, riduce ulteriormente l'efficacia (Barbagli, 2018). L'arena delle politiche migratorie risente ormai di una forte politicizzazione a tinte populiste, e l'approccio di *policy* dell'immigrazione porta l'elemento *simulative* all'estremo. Quello che emerge a partire dal 2009 è piuttosto la convinzione che lo strumento chiave per la gestione della popolazione in condizione irregolare sia l'esternalizzazione dei controlli, con un coinvolgimento dei

paesi di origine e di transito. Questa convinzione, già visibile nel tentativo di usare le quote dei decreti flussi come strumento di negoziazione, diventa pervasiva con l'emergere della crisi dei rifugiati. Particolarmente in un periodo segnato dalle primavere arabe – con la caduta dei regimi di Ben Ali e Gheddafi –, dalla crisi dei rifugiati originata in Siria e dallo sviluppo della campagna terroristica promossa da Daesh, il tema dell'immigrazione è attivamente messo al centro dai riflettori soprattutto dalle forze maggiormente critiche.

Resta il fatto che nell'ultimo decennio il dibattito pubblico si è svolto quasi esclusivamente all'interno del problema degli sbarchi e – in modo inevitabile e conseguente – della difesa dei confini. Nel 2013 il primo governo formato, con molta fatica, da Enrico Letta nel 2013 cerca di affrontare la sfida emergente dei flussi di rifugiati e richiedenti asilo riprendendo lo spirito della Turco-Napolitano: cercare di governare i flussi senza incrinare l'*embedded liberalism* del modello «europeo». L'operazione *Mare nostrum* è probabilmente l'esempio più evidente del tentativo di coniugare fini di sicurezza e umanitari nella nuova realtà dei flussi misti. *Mare nostrum*, tuttavia, viene rapidamente sostituita dall'operazione *Triton*, gestita dall'agenzia europea Frontex e centrata più sul *bordering* che sul salvataggio dei migranti. L'*Agenda europea sull'immigrazione*, adottata dalla Commissione nel 2015 inoltre rende progressivamente più difficile la gestione dei flussi di richiedenti asilo come popolazione in transito (generalmente verso il Nord Europa). L'introduzione degli *hotspots* di identificazione e la rilevazione delle impronte digitali dei migranti rendono potenzialmente l'Italia responsabile, a norma degli accordi di Dublino, di un gran numero di richiedenti asilo. La crescita dei nuovi partiti populistici e più o meno esplicitamente anti-immigrazione (la Lega di Salvini, Fratelli d'Italia e anche il Movimento 5 Stelle) inizia ad essere forte. I tre soggetti al 2013 (31,61%) e alle europee del 2014 (30,99%) raccolgono ormai un terzo dell'elettorato. Questi elementi, oltre a una rilevanza dell'immigrazione che aumenta nel discorso pubblico e a un «crescente conflitto tra i partiti politici» (Urso, 2018, p. 366), spingono anche i loro avversari a competere principalmente sulle politiche per il controllo dei flussi.

Così, nel 2016 il governo guidato da Paolo Gentiloni firma un nuovo accordo con la Libia per implementare una politica di esternalizzazione, affidando parte dei controlli alle frontiere alla Guardia nazionale libica, di cui viene finanziato l'addestramento. Questo accordo è fortemente controverso: le autorità libiche, e in particolare la Guardia nazionale, vengono accusate dalle Ong, da molte realtà del Terzo settore e dai

media indipendenti di violare brutalmente i diritti umani dei migranti. Per quanto controversi, questi accordi sono tuttavia efficaci: nel 2018, gli arrivi sono scesi dai 170.100 del 2014 e i 181.436 del 2016 a meno di 25.000 (Ministero dell'Interno, 2022).

Sul fronte interno, i governi italiani rafforzeranno questa strategia di contenimento in particolare con il d. 13 del 2017 (Minniti-Orlando), che trasforma i Cie in Centri di permanenza e rimpatrio (Cpr), con l'obiettivo di aumentare numeri e rapidità dei rimpatri di richiedenti asilo non idonei, anche riducendo i tempi di tolleranza e la copertura nel sistema per quelli già in possesso di una domanda respinta (Caponio e Cappiali, 2018).

L'immigrazione è un tema fondamentale per la campagna elettorale del 2018, che porterà all'inedita affermazione di due tipi diversi di partiti populistici. La Lega di Matteo Salvini e il M5S raccolgono più del 50% dei voti a livello nazionale. Nonostante il fenomeno degli sbarchi si sia – grazie alle politiche del governo precedente – fortemente ridotto, il governo nato dalla loro alleanza promuove due nuovi decreti sull'immigrazione, il 113 del 2018 e il 53 del 2019 (anch'essi detti *sicurezza*). Si tratta di accordi che mirano a istituzionalizzare un modello di governo restrittivo, giungendo a normalizzare una sorta di stato di eccezione nei confronti di rifugiati e richiedenti asilo (Bello, 2022, p. 450).

Motore del disegno nel primo decreto (113 del 2018) è l'abolizione della «protezione umanitaria» sostanzialmente prevista dalla Costituzione (art. 10), allargando possibilità e tempi di detenzione per i richiedenti asilo e spesso favorendo *de facto* una condizione di reclusione dei migranti nei Centri, in attesa dell'espulsione. Inoltre, la *policy* interviene per limitare l'accesso per i richiedenti asilo al percorso di integrazione Sprar (ora ribattezzato Siproimi), così disegnando un nuovo sistema di accoglienza – quel poco che esisteva – sostanzialmente ispirato alla precarietà, premessa dell'espulsione. Obiettivo sostanziale del primo decreto *sicurezza* è quello di ostacolare il più possibile le richieste di asilo prevenendo per quanto possibile il loro arrivo. Nel corso del 2019, con l'incidente della nave *Sea-Watch*² (che avrà poi un ruolo determinante

² Obiettivo sostanziale del primo decreto *sicurezza* era quello di ostacolare il più possibile le richieste di asilo ma anche, in generale, di ritrarre l'immigrazione come una minaccia sociale nel discorso pubblico. Obiettivo che emerge chiaramente nel corso del 2019, durante l'incidente della nave *Sea-Watch*. Il comportamento del capitano della nave della Ong tedesca Carola Rackete, che si rifiuta di far sbarcare i migranti, tra cui donne e bambini, nel porto di Tripoli indicato come sicuro dal governo italiano, contravvenendo al divieto del ministro Salvini di attraccarli

nell'approvazione del secondo d. 53 del 2019) si apre una fase di *policy* volta a restringere l'accesso al territorio italiano da parte dei richiedenti asilo criminalizzando le Ong che operano nel soccorso in mare (Geddes e Pettracchin, 2020).

4. *Riflessioni conclusive*

La crescita di centralità, sia d'agenda che di discorso pubblico, di cui le politiche migratorie hanno goduto in Italia nell'ultimo trentennio, ha prodotto un'attenzione disordinata e priva di approccio programmatico soprattutto alla dimensione dell'integrazione. Il consolidarsi di un approccio di *policy* restrittivo, concentrato sulla gestione dei flussi, ha di fatto lasciato inevasa l'area delle politiche per gli immigrati e i loro figli. Un dato che, con il marcarsi della pulsione populista e di politicizzazione dell'immigrazione, sembra consegnare, soprattutto nell'ultimo decennio, il sistema italiano a un ritardo marcato sul governo dell'integrazione e della cittadinanza.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M., 2001, *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Barbagli M., 2018, *Immigrazione irregolare: il fallimento è tutto interno*, «lavoce.info», <https://www.lavoce.info/archives/55913/immigrazione-irregolare-il-fallimento-e-tutto-interno/>.
- Barbagli M., Colombo A. e Sciortino G. (a cura di), 2004, *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Bello V., 2022, *Normalizing the exception: prejudice and discriminations in detention and extraordinary reception centres in Italy*, «International Politics», 3, pp. 449-464.
- Bonifazi C., 1998, *L'immigrazione straniera in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Caponio T. e Borkert M. (a cura di), 2010, *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

a Lampedusa, porta infatti all'arresto della Rackete. Come reazione, il governo approva appunto il suo secondo decreto (53 del 2019), che disciplina una restrizione nell'accesso al territorio italiano da parte dei richiedenti asilo e che prova a istituire il reato di «aiuto all'immigrazione illegale» per le Ong di soccorso in mare.

RPS

Giuseppe Sciortino e Armando Vittoria

- Caponio T. e Cappiali M., 2018, *Italian Migration Policies in Times of Crisis: the Policy Gap Reconsidered*, «South European Society and Politics», vol. 23, n. 1, pp. 115-132.
- Caponio T., Scholten P. e Zapata-Barrero R. (a cura di), 2019, *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, Routledge, Londra.
- Castles S., 2004, *The factors that make and unmake migration policies*, «International Migration Review», vol. 38, n. 3, pp. 852-884.
- Cento Bull A., 2009, *Lega Nord: a case of simulative politics?*, in «South European Society and Politics», vol. 14, n. 2, pp. 129-146.
- Colombo A. e Dalla Zuanna G., 2019, *Immigration Italian Style, 1977-2018*, «Population and Development Review», vol. 45, n. 3, pp. 585-615.
- Colombo A. e Sciortino G., 2004, *Italian immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems*, «Journal of Modern Italian Studies», vol. 9, n. 1, pp. 49-70.
- Colombo A., Sciortino G. e Craveri E., 2002, *The Bossi-Fini Law: Explicit Fanaticism, Implicit Moderation, and Poisoned Fruits*, «Italian Politics», vol. 18, n. 1, pp. 162-179.
- Dell'Aquila D. S. ed Esposito A., 2017, *Orizzonti spinati: i centri di detenzione per migranti*, «Cartografie sociali», n. 3, pp. 297-323.
- Eurostat, 2022, Data browser, *Permits-to-stay, immigrants' inflows ed outflows, citizenship acquisitions*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/popul?lang=en&subtheme=migr.migr_cit&display=list&sort=category.
- Finotelli C. e Sciortino G., 2009, *The Importance of Being Southern: The Making of Policies of Immigration Control in Italy*, in «European Journal of Migration and Law», vol. 11, n. 2, pp. 119-138.
- Geddes A. e Pettracchin A., 2020, *Italian migration policy and politics: Exacerbating paradoxes*, «Contemporary Italian Politics», vol. 12, n. 2, pp. 227-242.
- Guiraudon V., 2003, *The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach*, «Journal of European Public Policy», vol. 10, n. 2, pp. 263-282.
- Guiraudon V. e Lahav G., 2006, *Immigration policy in Europe: The politics of control*, Routledge, Londra.
- Hammar T., 2017, *Democracy and the nation state* [1990], Routledge, Londra.
- Istat, 2022, *IstatData, Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente*, <https://esploradati.istat.it/databrowser/#/>.
- Joppke C., 2021, *Neoliberal Nationalism: Immigration and the Rise of the Populist Right*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ministero dell'Interno 2022, *Cruscotto statistico giornaliero*, <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it>.

- Molteni F., 2020, *Italiani e immigrazione: gli atteggiamenti di chiusura e la loro (non) evoluzione*, in Biolcati F., Rovati G. e Segatti P., *Come cambiano gli italiani*, il Mulino, Bologna, pp. 307-320.
- Paoli S., 2018, *Frontiera Sud. L'Italia e la nascita dell'Europa di Schengen*, Mondadori, Milano.
- Reyneri E., 1998, *The mass legalization of migrants in Italy: permanent or temporary emergence from the underground economy?*, «South European Society and Politics», vol. 3, n. 3, pp. 83-104.
- Reyneri E., 2001, *Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union*, Ilo, Ginevra.
- Sciortino G., 2013, *Immigration in Italy: Subverting the Logic of Welfare Reform?*, in Jurado E. e Brochmann G. (a cura di), *Europe's immigration challenge. Reconciling work, welfare and mobility*, Tauris, Londra, pp. 77-94.
- Sciortino G. e Colombo A., 2004, *Semir, il questore e la sardina. Rappresentazioni delle sanatorie sulle pagine di «la Repubblica» (1985-2002)*, in Barbagli M., Colombo A. e Sciortino G., *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 223-261.
- Strozza S., 2018, *Immigrazione e presenza straniera in Italia: evoluzione, caratteristiche, sfide attuali e future*, in Frigeri D. e Zupi M., *Dall'Africa all'Europa. La sfida politica delle migrazioni*, Donzelli, Roma, pp. 297-330.
- Strozza S., Conti C. e Tucci E., 2021, *Nuovi cittadini. Diventare italiani nell'era della globalizzazione*, il Mulino, Bologna.
- Strozza S. e De Santis G. (a cura di), 2017, *Rapporto sulla popolazione. Le molte facce della presenza straniera in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Terlizzi A., 2021, *Narratives in power and policy design: the case of border management and external migration controls in Italy*, «Policy Sciences», vol. 54, pp. 749-781.
- Urso O., 2018, *The politicization of immigration in Italy. Who frames the issue, when and how*, «Italian Political Science Review», vol. 48, n. 3, pp. 365-381.
- Zaslove A., 2004, *Closing the door? The ideology and impact of radical right populism on immigration policy in Austria and Italy*, «Journal of Political Ideologies», vol. 9, n. 1, pp. 99-118.
- Zincone G., 2010, *L'immigrazione e l'incerta cittadinanza*, «il Mulino», 5, pp. 758-766.
- Zincone G. e Caponio T., 2011, *Immigrant and immigration policy-making. The case of Italy*, «Imiscoe Working Paper», Country report, pp. 1-20.