L'evoluzione delle politiche immigratorie in Italia

Giuseppe Sciortino e Armando Vittoria*

RPS

Il testo è la sintesi dell'articolo pubblicato nella sezione Tema del n. 1 2023 di Rps e scaricabile dagli abbonati nella versione integrale al link:

<https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/05/01-Sciortino-Vittoria.pdf>

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.

Per cogliere, infatti, 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, e la crescente influenza del modello di governance multilivello. Ma è altrettanto importante riconoscere come quello sviluppato dall'Italia sia un modello relativamente stabile di politica dell'immigrazione.

L'approccio che segna un lungo ventennio di governo dell'immigrazione in Italia è in realtà 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

* *Giuseppe Sciortino* è professore ordinario presso l'Università di Trento.
Armando Vittoria è ricercatore presso l'Università di Napoli Federico II.

nel 1990 (Martelli), nel 1995 (Dini), nel 1998 (Turco-Napolitano) e infine nel 2002 (Bossi-Fini).

Proprio l'approvazione della l.189 del 2002 (nota anche come Bossi-Fini), da parte del secondo Governo Berlusconi, rappresenta una novità perché le tendenze restrittive nella policy immigratoria 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. Di fatto, e prima della crisi del 2008 che farà da spartiacque anche in questa arena delle politiche pubbliche, il passaggio da un sistema migratorio basato sull'afflusso di lavoratori stranieri a un modello che inizia a risentire fortemente dell'ingresso di rifugiati e richiedenti asilo viene registrato, dalla Bossi-Fini, con un approccio anticipato di policy restrittivo e deterrente verso l'immigrazione in sé.

L'enfasi sull'esternalizzazione, *bordering*, securitarizzazione saranno infatti al centro di altre due misure, la l. 125 del 2008 e la l. 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). E questo avverrà poi, in una fase successiva di forte politicizzazione dell'immigrazione e di influenza dello *spread* populista sulla sua arena di policy, anche con il d. lgs. 109 del 2012, il d.m. 10 febbraio 2017, e financo nel decreto ripartitorio – dei *decreti sicurezza* – cioè il 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. Quello che certamente emerge, a partire dal 2009, nell'arena di policy dell'immigrazione è un diffuso sostegno politico e sociale all'esternalizzazione dei controlli, con in coinvolgimento dei paesi di origine e di transito, quale strumento chiave per la gestione della popolazione in condizione irregolare. Tale dinamica delle politiche pubbliche sull'immigrazione raggiunge infatti l'acme con l'approvazione dei decreti sicurezza sollecitata dal Ministro Salvini (113 del 2018 e 53 del 2019), che non a caso metteranno fine all'esperienza del governo primo *tutto-populista* in Italia.

Esso chiude anche un trentennio di evoluzioni importanti per le

politiche pubbliche sull'immigrazione in Italia. La crescita di centralità, sia d'agenda che di discorso pubblico, di cui queste hanno goduto ha però 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 lasciata inavasa 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 ad un ritardo marcato sul governo dell'integrazione e della cittadinanza.

Ciononostante, il profilo evolutivo del caso italiano, dell'interazione tra dinamiche migratorie e politiche di controllo e integrazione, mostra come tale modello si avvicini, più di quanto generalmente considerato, all'esperienza di altre democrazie continentali.