

Modelli europei di politiche migratorie e il caso italiano

Il Ministro per la “Cooperazione e integrazione” Andrea Riccardi, partecipando lo scorso 8 marzo a Firenze ad un dibattito pubblico, ha richiamato l’attenzione sul fatto che l’Italia, al contrario di altri paesi europei, non ha un proprio modello di politiche migratorie. E questo, a suo avviso, se da un lato è un elemento di debolezza, dall’altro rappresenta una forza, perché il paese può costruire in via autonoma proprie forme di integrazione, senza dover fare riferimento a modelli consolidati nel tempo. Eppure, non disporre di un riferimento da seguire ha fatto sì che le politiche migratorie si siano tradotte in una gestione emergenziale se non, come è avvenuto in questi ultimi anni, in un approccio ideologico e propagandistico da parte dei decisori politici. Vediamo perché.

I modelli che sono andati costituendosi nei principali paesi europei vengono distinti secondo tre principali orientamenti. Il modello assimilazionista francese, quello multiculturalista nelle sue varianti olandese e britannica e quello del lavoratore ospite (il Gasterbeiter) tedesco.

Il modello assimilazionista declina l’integrazione dei migranti come sinonimo di assimilazione alle regole e alla conformazione politico-culturale del paese ospitante. Secondo una concezione repubblicana che rimonta alla rivoluzione francese, i criteri di accesso alla cittadinanza si basano sul principio dello ius soli. Coerente con il principio universalistico, non vengono messe in atto politiche specifiche di welfare verso gli stranieri. Semmai, le forme di protezione sociale riguardano tutti coloro che, in base alla loro condizione sociale, possono avere accesso all’aiuto delle istituzioni pubbliche. In tal senso, le relazioni che si vengono a instaurare fra popolazione autoctona e straniera implicano per quest’ultima un processo di acquisizione, de iure e de facto, della cultura e del modo di vivere della popolazione ospitante.

L’approccio multiculturalista parte da una concezione secondo la quale i migranti sono portatori di istanze simbolico-culturali specifiche che debbono trovare riconoscimento nella società ospitante. In un’ottica di reciproco riconoscimento, i migranti possono accedere con facilità alla cittadinanza sia attraverso il criterio dello ius soli che dopo alcuni anni di regolare residenza nel nuovo Stato. Le politiche di welfare sono di tipo diretto, ovvero specificamente rivolte a quelle collettività straniere che, via mediazione istituzionale, acquisiscono il riconoscimento di minoranze “etniche” da tutelare.

Il modello del Gasterbaiter considera i migranti come popolazione temporaneamente presente, senza prevedere alcuna regolazione istituzionale volta ad avviare per essi un processo di integrazione nella società ospitante. In linea con questa concezione, i permessi di ingresso nel territorio dello Stato sono strettamente vincolati alla possibilità di svolgere un lavoro regolare e la concessione dello status di cittadino si basa sullo *ius sanguinis*, ovvero su una trasmissione della cittadinanza per linea parentale a condizione che almeno uno dei due genitori sia già cittadino dello Stato. Visto che i migranti non debbono risiedere stabilmente nel paese, non sono previste politiche di welfare né dirette né indirette, limitando così le forme di sostegno delle istituzioni pubbliche ai soli interventi di prima accoglienza. Prevale così una concezione dell'immigrazione di tipo funzionalista, privilegiando un meccanismo di rotazione ciclica dei lavoratori migranti in linea con le esigenze economiche nazionali.

Mentre i modelli di politiche migratorie sono espressione di orientamenti politici-culturali che solo in una certa misura trovano una corrispondenza empirica nei principali Stati nazionali, l'Italia, alla luce di quanto detto finora, a quale di essi più si avvicina? Ad eccezione delle politiche di welfare che hanno un orientamento universalistico e non sono circoscritte alle sole forme di aiuto di prima accoglienza, il modo di gestire l'immigrazione in Italia in questi ultimi dieci anni si è ispirato in gran parte al modello del "lavoratore ospite".

Nello specifico, la l. 189/2002, che ha modificato la precedente l. 40/1998, e il "Pacchetto sicurezza" promosso dal Ministro dell'Interno Roberto Maroni nel 2008-09, introducono sensibili modificazioni sull'ingresso e sulla permanenza in Italia di cittadini non appartenenti all'Unione europea.

Con l'abolizione del sistema dello "sponsor" e le restrizioni al ricongiungimento familiare (da ora in poi possibile nella sostanza per i soli figli minorenni e il coniuge), la l.189/2002 riduce i canali legali d'ingresso e nel contempo inasprisce le sanzioni per coloro che entrano illegalmente in Italia. Mentre la precedente normativa riconosceva, per la prima volta, l'apporto dei lavoratori stranieri all'economia nazionale istituendo il sistema annuale delle quote, con la nuova disciplina le quote possono essere promulgate solo nel caso in cui non vi siano cittadini italiani disposti a soddisfare le richieste del mercato del lavoro. In linea con il nuovo orientamento, da un lato, viene stabilito un canale d'ingresso privilegiato per gli "stranieri" che possono vantare una seppur lontana discendenza con la popolazione italiana e, dall'altro, viene fortemente irrigidito il legame fra soggiorno e contratto di lavoro.

La presenza dei migranti in Italia non si configura più come un iniziale percorso verso l'integrazione, quanto piuttosto come un apporto strettamente funzionale alle richieste di forza lavoro delle imprese e delle famiglie autoctone. Il ricorso alla denominazione "contratto di

soggiorno” per il rilascio del visto d’ingresso per motivi di lavoro rimanda ad una concezione privatistica e provvisoria della relazione fra società ospitante e immigrato, condizionando la sua permanenza in Italia alla possibilità di svolgere un lavoro regolare. Se in precedenza il permesso per lavoro poteva essere esteso, in caso di lavoro dipendente a tempo indeterminato, fino a quattro anni, con la nuova normativa è concesso per un periodo non superiore a due, mentre nel caso di lavoro a tempo determinato, il visto d’ingresso corrisponde alla durata del contratto di lavoro o al massimo ad un anno. Nel caso in cui il migrante perda il lavoro, ha sei mesi di tempo per trovarne un altro (un anno nella precedente legge), pena la sua espulsione come irregolare.

Ma i cambiamenti peggiorativi per gli immigrati vengono approvati dall’ultima maggioranza di Centro-destra (2008-11). Nel maggio del 2008, il Governo approva una corposa serie di provvedimenti, facenti parte del cosiddetto “Pacchetto sicurezza”. In particolare, la legge l. 125/08 stabilisce un’aggravante di pena per i cittadini stranieri irregolari: a parità di delitto commesso, l’irregolare verrà punito con una pena aumentata di un terzo, venendo così a sanzionare non tanto i comportamenti di rilevanza penale quanto la condizione del soggetto in quanto illegale [\[1\]](#). Vengono inoltre stabilite norme più restrittive alla circolazione dei richiedenti asilo, l’obbligo di mostrare il permesso di soggiorno per l’accesso ai servizi pubblici e per contrarre matrimonio, il prolungamento nei Centri di identificazione ed espulsione (ex Cpta) fino a 180 giorni (periodo ulteriormente prolungato fino a 18 mesi con la ricezione, attraverso la l. 129/2011, della Direttiva europea 115/2008), la qualificazione del reato di immigrazione clandestina e di soggiorno illegale [\[2\]](#). Infine, sulla base dei decreti attuativi della l. 125/08, vengono attribuiti ai sindaci nuovi poteri, più ampi e discrezionali, in tema di sicurezza pubblica e “decoro urbano”, in virtù dei quali i primi cittadini possono negare la residenza agli immigrati in possesso del regolare permesso di soggiorno.

Nel complesso, le nuove norme hanno accentuato la condizione di precarietà dei migranti regolari, stabilendo un confine normativo via via più rigido fra regolari e irregolari e rendendo così più arduo il loro processo di integrazione. Quest’ultimo aspetto potrebbe avere una sua ratio nell’incentivare le migrazioni regolari rispetto a quelle irregolari, se tutto ciò fosse accompagnato da politiche di reclutamento nei paesi di origine e di integrazione degne di questo nome. Ancor più, se la distinzione stabilita de iure fra regolari e irregolari trovasse una corrispondenza nella modalità di gestione del fenomeno migratorio che sinora ha interessato l’Italia. A questo proposito, vale la pena ricordare che questo è un paese nel quale, dal 1980 al 2002, sono state approvate ben sei sanatorie che hanno interessato circa 1,6 milioni di persone, mentre negli anni successivi sono state promulgate sanatorie mascherate che hanno regolarizzato ex post coloro che potevano dimostrare di avere un contratto di lavoro, l’ultima delle quali è avvenuta nel 2009 che ha consentito la legalizzazione di 300.000 “colf e badanti”. Per non dire, infine, della l. 91/1992 relativa alla disciplina sull’acquisizione della cittadinanza italiana che, per il suo attuale impianto, corrisponde più a un paese di emigranti che a un contesto di immigrazione, quale è l’Italia da almeno tre decenni. In più, non si vede perché un lontano discendente di origine italiana, che è sempre vissuto all’estero ed ha casomai interrotto

qualsiasi rapporto con l'Italia, possa acquisire la cittadinanza italiana, mentre il figlio di un immigrato nato in Italia ne sia escluso, a meno che entro un anno dal compimento della maggiore età non ne faccia domanda.

In conclusione, per riprendere l'auspicio del Ministro Riccardi, c'è da augurarsi che il nuovo Governo sia espressione di una discontinuità nel modo di gestire l'immigrazione. Non più, come spesso è avvenuto nel recente passato, un problema di ordine pubblico quanto una questione sociale da affrontare con adeguate politiche di "integrazione".

Stefano Becucci

Docente di Sociologia delle Migrazioni (Università di Firenze)

[1] A tale ingiusta discriminazione, ha posto rimedio la Consulta nel giugno 2010, stabilendo che la condizione di clandestinità non può costituire aggravante di pena.

[2] Dopo vivaci poteste da parte delle associazioni dei medici e degli insegnanti, il Governo eliminò l'obbligo per l'immigrato di mostrare il permesso di soggiorno per le prestazioni sanitarie urgenti e l'accesso dei minori alla scuola dell'obbligo.